

Совет Безопасности

Distr.: General
15 December 2020
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 15 декабря 2020 года на имя Председателя Совета Безопасности

Обращаюсь к Вам во исполнение резолюции 2514 (2020) Совета Безопасности, в которой Совет просил провести независимый стратегический обзор Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) для оценки вызовов миру и безопасности в Южном Судане и представить детальные рекомендации относительно возможной реконфигурации мандата МООНЮС и ее гражданского, полицейского и военного компонентов с учетом развития мирного процесса на основе широких консультаций, включая, в частности, соответствующие переходные государственные органы, гуманитарные организации, структуры, занимающиеся вопросами развития, и организации гражданского общества.

Я рад препроводить настоящим доклад о независимом стратегическом обзоре МООНЮС, проведенном Эль-Гассимом Уаном. Доклад включает оценку нынешних вызовов миру и безопасности в Южном Судане, обзор возможностей, возникающих в связи с текущим мирным процессом, приоритеты дальнейших действий, информацию об участии региональных и международных субъектов, оценку выполнения текущих задач МООНЮС, предусмотренных ее мандатом, и предложения по корректировке мандата.

По результатам обзора сделан вывод о том, что четыре основных компонента мандата МООНЮС в целом сохраняют свою актуальность. Этот вывод включает признание того, что МООНЮС внесла значительный вклад в обеспечение мира и безопасности в Южном Судане и спасла тысячи жизней путем обеспечения физической защиты и оказания добрых услуг в поддержку политического процесса.

Я внимательно изучил данный стратегический обзор и согласен с его выводом о том, что четыре основных компонента мандата МООНЮС в целом сохраняют свою актуальность. Я также высоко ценю рекомендацию о необходимости заключения прочного договора с регионом и Африканским союзом, поскольку этот субрегион играл решающую роль во всех основных успехах, достигнутых в рамках мирного процесса в Южном Судане, и извлечет огромную пользу из стабилизации положения в этой стране. Как отмечается в докладе об обзоре, важно будет опираться на значительное взаимодействие, которое уже существует между МООНЮС и системой Организации Объединенных Наций в целом, а также Африканским союзом и Межправительственной организацией по развитию.

20-16178 (R) 21220 311220





Я отмечаю, в частности, рекомендации, касающиеся необходимости соблюдения прав человека в Южном Судане в свете сохраняющихся серьезных проблем. В этой связи функции МООНЮС по мониторингу и пропаганде прав человека и содействию оказанию масштабной гуманитарной помощи остаются столь же жизненно важными, как и прежде.

Наконец, я принимаю к сведению рекомендации по итогам обзора, направленные на корректировку мандата, конфигурации и приоритетов Миссии. Эти рекомендации предусматривают, что с учетом улучшения ситуации в Южном Судане после заключения Обновленного соглашения об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан санкционированная численность военного персонала МООНЮС может быть сокращена с 17 000 до 15 000 человек, что немного превышает численность развернутого в настоящее время военного персонала, составляющую приблизительно 14 600 человек. После успешного перепрофилирования пунктов защиты гражданского населения численность негражданского персонала может быть скорректирована дополнительно при наличии соответствующих условий, включая способность эффективнее реагировать на изменяющиеся потребности в плане защиты гражданского населения, особенно в районах возвращения. Я также отмечаю, что на этом фоне по итогам обзора была вынесена рекомендация о повышении роли МООНЮС в укреплении потенциала судебных и правоохранительных органов для решения проблемы широко распространенной безнаказанности и содействия обеспечению верховенства права.

Я с нетерпением ожидаю возможности дальнейшего взаимодействия с Советом Безопасности перед предстоящим продлением мандата МООНЮС для обсуждения вопроса о том, как Миссия могла бы наилучшим образом реагировать на ситуацию в Южном Судане и поддерживать его правительство и его народ на их пути к миру и стабильности. Основываясь на выводах стратегического обзора, я намерен представить дополнительные рекомендации в моем докладе о завершении мандата МООНЮС.

Буду признателен Вам, если Вы доведете настоящее письмо и приложение к нему до сведения членов Совета Безопасности.

(*Подпись*) Антониу **Гутерриш**

Приложение

Доклад о независимом стратегическом обзоре Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане во исполнение резолюции 2514 (2020) Совета Безопасности

Содержание

Стр.

Резюме

Совет Безопасности в своей резолюции 2514 (2020) просил Генерального секретаря провести независимый стратегический обзор Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС), содержащий оценку вызовов миру и безопасности в этой стране и детальные рекомендации относительно возможной реконфигурации гражданского, полицейского и военного компонентов Миссии с учетом развития мирного процесса. В ответ на эту просьбу Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамент операций в пользу мира сформировали группу для проведения обзора. Группа провела интенсивные консультации с широким кругом заинтересованных сторон, организовав более 150 дистанционных совещаний со старшими руководителями и персоналом Миссии, страновой группы Организации Объединенных Наций, отделений Организации Объединенных Наций в регионе и всех соответствующих подразделений Организации Объединенных Наций, базирующихся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Она также провела дистанционные совещания с Комиссией Африканского союза и рядом его специализированных учреждений, Межправительственной организацией по развитию (ИГАД), государствами-членами и механизмами, вовлеченными в мирный процесс, представителями членов Совета Безопасности и другими членами дипломатического сообщества как в Джубе, так и в Нью-Йорке, а также с аналитическими центрами и организациями гражданского общества, занимающимися вопросами Южного Судана.

Вызовы миру и безопасности в Южном Судане

В Обновленном соглашении об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан (Обновленное мирное соглашение) изложена четкая концепция реформ, которые, в случае их полного осуществления, помогут устранить причины, лежащие в основе конфликта, и приступить к преобразованию страны. Однако реализация этого соглашения идет медленно и неравномерно. Предусмотренные в Обновленном мирном соглашении сроки были в некоторых случаях нереалистичны. Тем не менее стороны не сумели выдержать ни один из этих сроков и сосредоточились главным образом на выполнении тех положений Обновленного мирного соглашения, в которых излагаются механизмы разделения власти между элитами, а не тех, которые способствовали бы обеспечению подотчетности, содействовали нормализации доставки гуманитарной помощи и укреплению финансового управления и общего руководства. Стороны договорились о том, что 35 процентов назначений в составе Обновленного переходного правительства национального единства будет приходиться на женщин, однако это положение не соблюдается при назначении министров и губернаторов.

Нынешний экономический кризис в Южном Судане нанес сокрушительный удар по ресурсам населения и его устойчивости к потрясениям и затруднил для правительства задачу финансирования многих аспектов мирного процесса. Что еще важнее, стороны не проявляют достаточной политической воли к решению вопросов, имеющих решающее значение для обеспечения долгосрочного мира и безопасности. Исходя из прошлого опыта поведения сторон, международные доноры неохотно финансируют осуществление Обновленного мирного соглашения, опасаясь, что средства пойдут не на укрепление мира, а на разжигание насилия.

Поэтому, хотя благодаря Обновленному мирному соглашению и заключенному ранее, в 2017 году, Соглашению о прекращении боевых действий удается сдержать широкомасштабное политическое насилие и вовлечь большинство сторон конфликта в диалог, эти соглашения не изменили коренным образом те

глубинные причины, которые привели к началу гражданской войны в Южном Судане. Страна по-прежнему дестабилизирована из-за чрезмерно большого и плохо функционирующего сектора безопасности и по-прежнему наводнена стрелковым оружием и легкими вооружениями. Вне гражданской службы и подчиненных войне сфер экономики экономические возможности практически отсутствуют, что делает молодежь уязвимой для вербовки вооруженными группировками. Хотя насилие, непосредственно приписываемое сторонам в гражданской войне, пошло на убыль, межобщинное насилие за последний год резко усилилось и во многих случаях непосредственно разжигается национальными политическими деятелями в качестве продолжения политической напряженности и споров. Нарушения прав человека не прекращаются, при этом отмечаются крайне тревожные ограничения в отношении гражданского общества и информационных организаций. Кроме того, в преддверии выборов, которые, как ожидается, пройдут в 2022 или 2023 годах, может произойти эскалация насилия. Одним словом, несмотря на достигнутый прогресс, Южный Судан еще не достиг той точки, когда можно говорить о гарантированном дальнейшем прогрессе, стабильном мире или о том, что достигнутые на бумаге договоренности идут на пользу гражданскому населению.

Возможности, прогресс и вклад Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане в обеспечение мира и безопасности

Определенные возможности для достижения прогресса в Южном Судане есть. Хотя осуществление Обновленного мирного соглашения носит ограниченный характер, благодаря ему удалось вовлечь большинство политических партий страны в текущий процесс диалога и содействовать достижению согласия, по крайней мере на бумаге, в отношении направления дальнейших действий. В Соглашении содержится план долгосрочных изменений в стране. Национальный диалог, являющийся параллельным мирным процессом, предоставляет гражданам столь необходимую возможность обсуждать коренные причины насилия и рекомендовать способы выполнения широких обязательств, закрепленных в Соглашении, в целях устранения факторов, способствующих конфликту. Если говорить в более общем плане, то население Южного Судана измотано войной, в массе своей поддерживает мирные усилия и стремится иметь возможности для восстановления и для получения дивидендов мира. Хотя действующие на местном уровне институты слабы, а авторитет общинных лидеров находится под угрозой в результате перемещения населения и многолетнего конфликта, существует также история местных переговоров и мирных соглашений, на основе которых можно строить работу. В краткосрочной перспективе местные мирные соглашения могут способствовать повышению доверия и предотвращению или снижению уровня насилия. В среднесрочной перспективе существует определенный потенциал для постепенного превращения местных мирных соглашений в нечто большее.

В этих условиях, изобилующих вызовами, но не лишенных возможностей, МООНЮС удается вносить конкретный вклад в дело мира и безопасности. Многие заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации, согласились с тем, что деятельность Миссии по обеспечению безопасности пунктов защиты гражданского населения, несомненно, позволяет спасать жизни людей, а ее все более комплексное и подвижное патрулирование также способствует улучшению физической защиты гражданского населения. Кроме того, Миссия все теснее увязывает деятельность по налаживанию диалога на субнациональном уровне с политическим анализом и информационно-просветительской работой, повышая тем самым эффективность этих видов деятельности. Стремясь повысить инклюзивность и устойчивость мирного процесса и расширить рамки

гражданского пространства, МООНЮС поддерживала развитие политических партий и организовала в Джубе серию диалогов на низовом уровне, на которые она пригласила представителей гражданского общества со всей страны.

Миссия сотрудничает с гуманитарными учреждениями и учреждениями, занимающимися вопросами развития, в целях повышения осведомленности о сексуальном и гендерном насилии, сексуальном насилии в связи с конфликтом и правах всех гражданских лиц, включая женщин и детей. В ходе обзора представители Миссии отметили, что создание оперативной следственной группы в составе Отдела МООНЮС по правам человека предоставило ему возможность осуществлять более оперативное развертывание и наращивать потенциал в расследовании нарушений прав человека, включая сексуальное насилие в связи с конфликтом. Помимо этого, очень многие собеседники признавали важный вклад Консультативной группы МООНЮС по вопросам верховенства права в улучшение подотчетности посредством оказания поддержки выездным судам, организации учебной подготовки и предоставления заинтересованным сторонам в Южном Судане технических консультаций по вопросам реформ в правовой сфере. Многие участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития также подтвердили, что присутствие и деятельность МООНЮС способствуют созданию благоприятных условий для доставки гуманитарной помощи.

Среди лиц, с которыми беседовали члены группы по обзору, отмечалось широкое согласие в отношении существования прямой связи между правосудием, подотчетностью и устойчивым миром и, следовательно, необходимости возобновления усилий по обеспечению правосудия применительно к совершенным ранее преступлениям. В главе V Обновленного мирного соглашения содержится план мероприятий для сторон и Комиссии Африканского союза по созданию органа, который будет называться Смешанным судом для Южного Судана. Переговоры между Комиссией Африканского союза и правительством Южного Судана по меморандуму о взаимопонимании относительно создания Суда достигли продвинутого этапа, однако никакого соглашения пока подписано не было. С учетом неоднозначной поддержки идеи создания Суда потребуется дальнейшее международное участие в целях сокращения задержек и поддержания динамики в этом процессе. В идеале, этим процессом должен руководить Африканский союз при поддержке органов системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендации по реконфигурации Миссии

Рассмотрев обстановку в Южном Судане и результаты прошлой деятельности Миссии, группа по обзору пришла к выводу, что нынешние четыре основных компонента мандата МООНЮС в целом сохраняют свою актуальность. Вместе с тем некоторые корректировки ее мандата, видов деятельности и возможностей в рамках этих четырех основных компонентов могли бы повысить результативность работы Миссии. Кроме того, крайне важно, чтобы Организация Объединенных Наций, в частности МООНЮС, усилила свою роль в поддержке возглавляемого ИГАД мирного процесса. Это тем более необходимо, что страны региона в силу своих внутренних проблем, возможно, не в состоянии уделять Южному Судану такое же внимание, какое они уделяли ему прежде.

На протяжении всего обзора группа исходила из примата политики в вопросе достижения прочного мира в Южном Судане. Поэтому группа старалась определить методы усиления политических рычагов для содействия продвижению данного процесса, не упуская из виду реальный факт, состоящий в том, что фундаментальные и структурные изменения возможны только в том случае, если южносуданские заинтересованные стороны полностью возьмут процесс в свои руки и продемонстрируют политическую волю. Никакое внешнее давление и

никакая поддержка извне не могут заменить собой это необходимое условие. При этом группа по обзору опиралась на приоритеты Генерального секретаря, направленные на углубление партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом и укрепление интеграции в рамках системы Организации Объединенных Наций.

В практическом плане группа по обзору рекомендует заключить прочный договор с регионом и Африканским союзом, включая его соответствующие специализированные учреждения. Опираясь на значительную координацию, которая уже существует между Миссией и всей системой Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и Африканским союзом и ИГАД — с другой, следует приложить больше усилий для выработки общих установок и ведения совместной пропагандистской работы с этими двумя региональными субъектами по различным аспектам мандата МООНЮС и осуществления Обновленного мирного соглашения, таким как свобода передвижения Миссии и гуманитарный доступ. Кроме того, разработанные Африканским союзом за последние два десятилетия нормативные и политические рамки по вопросам управления, прав человека и выборов могут содействовать преодолению проблем, связанных с политической волей и потенциалом южносуданских субъектов и институтов. В общем и целом, цель заключается в том, чтобы расширить взаимодействие, а не низводить рассмотрение вызывающих озабоченность проблем до уровня двусторонних обменов между Организацией Объединенных Наций и Южным Суданом. Регион и вся Африка извлекут огромную пользу из стабилизации положения в Южном Судане. Следовательно, они крайне заинтересованы в успехе МООНЮС.

Во-вторых, следует эффективнее использовать имеющиеся в регионе ресурсы Организации Объединенных Наций, а именно Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и Канцелярию Специального посланника Генерального секретаря по Африканскому Рогу, в целях укрепления взаимодействия с Африканским союзом и теми его государствами-членами, которые непосредственно вовлечены в мирный процесс. Это поможет тому, чтобы полностью держать этих субъектов в курсе усилий Миссии, и позволит облегчить мобилизацию их поддержки в случае необходимости. Следует также в полной мере использовать ресурсы, имеющиеся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

Рекомендации в отношении конкретных корректировок деятельности Миссии в пяти ключевых областях

1. Поддержка осуществления Обновленного мирного соглашения, мирного процесса и соответствующих процессов управления

В плане поддержки осуществления Обновленного мирного соглашения, мирного процесса и соответствующих процессов управления группа по обзору рекомендует следующее:

a) МООНЮС следует усилить — в координации с учреждениями, фондами и программами системы Организации Объединенных Наций, региональными организациями и органами, созданными для надзора за осуществлением Соглашения, — ее роль в части технической и консультационной поддержки национальной системы правосудия, выездных судов, процесса подготовки конституции, разработки законодательства в поддержку мирного процесса и реформ в области управления и финансового менеджмента;

b) Миссии следует увеличить свою помощь в разработке национальной концепции и стратегии реформы сектора безопасности, и она могла бы также играть объединяющую и координирующую роль в реформе сектора безопасности за счет создания структурированной платформы для привлечения доноров и субъектов в Южном Судане, которые могли бы участвовать в реформе сектора безопасности и в процессе разоружения, демобилизации и реинтеграции. Кроме того, Совет Безопасности мог бы рассмотреть о наделении МООНЮС очень небольшими функциями по предоставлению технических консультаций Национальной комиссии по разоружению, демобилизации и реинтеграции. Однако на данном этапе не следует ожидать, что МООНЮС будет играть какую-либо оперативную или логистическую роль в поддержке реформы сектора безопасности или процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции;

c) что касается выборов, то группа рекомендует расширить технические и стратегические возможности Миссии в области коммуникации для того, что бы МООНЮС могла предоставлять технические консультации, оказывать добрые услуги и материально-техническую поддержку в следующих областях: восстановление компетентной и независимой Национальной избирательной комиссии, как это предусмотрено в Соглашении; проведение обновленной переписи населения; разработка и принятие законодательных актов, таких как Конституция и закон о политических партиях; просвещение избирателей; и регистрация избирателей. Группа далее предлагает Генеральному секретарю изучить возможность назначения старшего должностного лица, которое отвечало бы за координацию на высоком уровне избирательного процесса вне МООНЮС во взаимодействии с Африканским союзом и ИГАД. Для перспектив мира в Южном Судане крайне важно обеспечить проведение выборов таким образом, чтобы это способствовало признанию их итогов. Необходимо начать серьезную работу для достижения этого результата;

d) Миссии следует координировать политические послания по всем четырем основным компонентам своего мандата с ИГАД и Африканским союзом, взаимодействуя при этом с соответствующими африканскими учреждениями, учреждениями, фондами и программами в целях содействия структурным преобразованиям в области управления, предусмотренным в Соглашении. Кроме того, МООНЮС следует просить о помощи Специального посланника Генерального секретаря по Африканскому Рогу и Специального представителя Генерального секретаря и главу Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе в целях обеспечения целенаправленного политического взаимодействия. Группа по обзору предлагает, чтобы МООНЮС, Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по Африканскому Рогу действовали в качестве неофициальной целевой группы, проводя регулярные совещания для оценки ситуации и согласования необходимых мер. При таком раскладе МООНЮС руководила бы взаимодействием с южносуданскими заинтересованными сторонами, а Отделение и Канцелярия координировали бы взаимодействие с Африканским союзом и его структурами и, соответственно, со странами региона.

2. Защита гражданского населения

В плане защиты гражданского населения группа по обзору рекомендует следующее:

a) мощное военное присутствие по-прежнему является оправданным с учетом неустойчивости ситуации с безопасностью и политической ситуации в стране и риска роста насилия. Миссия должна сохранять сильное стационарное полевое присутствие при одновременном повышении своей мобильности для

обеспечения защиты перемещенных гражданских лиц в потенциальных районах возвращения, поддержки разрозненных поставок гуманитарной помощи и обеспечения того, чтобы Миссия располагала достаточными возможностями для урегулирования нестабильности, которая может возникнуть вследствие избирательного процесса. Группа по обзору рекомендует сократить предусмотренную мандатом максимальную численность военнослужащих с 17 000 до 15 000 человек, что чуть выше нынешней численности развернутого контингента в 14 621 человека. Это не предполагает физического сокращения численности находящихся в стране войск. В ближайшие год-два можно было бы рассмотреть вопрос о дополнительном сокращении до двух батальонов, но только в том случае, если будут полностью соблюдены несколько условий и контрольных показателей. Эти условия включают: значительные улучшения в части свободы передвижения Миссии; пересмотр на основе переговоров меморандумов о взаимопонимании и заявлений о требованиях к подразделениям для обеспечения того, чтобы воинские контингенты были самодостаточными и могли дислоцироваться в течение долгого времени в тяжелых условиях; и развертывание техники и оборудования, которые повышают мобильность Миссии, о чем далее подробно говорится в настоящем докладе;

b) в новом мандате региональных сил по защите следует отметить, что эти силы в настоящее время полностью интегрированы в сектор Джуба, и одновременно с этим подтвердить, что многие из их задач сохраняют свою актуальность для Сил МООНЮС в целом;

c) будущее перепрофилирование пунктов защиты гражданского населения должно основываться на надежном анализе аспектов безопасности и защиты и на перспективных политических оценках с учетом возможностей сил безопасности и полиции Южного Судана, в том числе в борьбе с сексуальным насилием, связанным с конфликтом. Миссии следует также активизировать свои двусторонние контакты по поводу перепрофилирования пунктов защиты гражданского населения с гуманитарными организациями и внутренне перемещенными лицами;

d) постепенное сокращение численности сформированных полицейских подразделений Организации Объединенных Наций должно происходить только после того, как МООНЮС в консультации с Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами и после проводившегося в течение достаточного времени наблюдения за ситуацией сможет прийти к выводу о высокой степени уверенности в способности и готовности Национальной полицейской службы Южного Судана оказывать полицейские услуги в перепрофилированных районах. Сотрудники полиции, служащие по индивидуальному контракту, должны будут оставаться во всех 10 полевых пунктах. Некоторые из таких сотрудников могли бы переориентироваться на оказание поддержки в деле работы с населением. Вместе с тем группа по обзору рекомендует, чтобы формирование объединенных полицейских сил было условием для более широкого процесса наращивания потенциала, включающего тактическую подготовку и оперативную поддержку.

3. Права человека

Группа рекомендует Совету Безопасности рассмотреть возможность включения в будущий мандат МООНЮС задачи, предполагающей повышенное внимание к защите южносуданских правозащитников и других лидеров гражданского общества. Миссии следует также заострить внимание на сексуальном насилии в связи с конфликтом как одном из ключевых аспектов конфликта и продолжать свою деятельность по защите детей. Кроме того, Миссии следует

обеспечить, чтобы ее деятельность по отслеживанию нарушений прав человека была полностью интегрирована с другими ее усилиями по раннему предупреждению и чтобы ее работа в области прав человека сочеталась с политическим взаимодействием на высоком уровне. В целях усиления своего воздействия МООНЮС могла бы сотрудничать с Африканской комиссией по правам человека и народов в продвижении различных аспектов повестки дня в области прав человека.

4. Гуманитарная помощь

Группа предлагает МООНЮС поддерживать тесный диалог с гуманитарными организациями в вопросе ее реагирования на те чрезвычайные ситуации, которые угрожают гуманитарным операциям, и содействовать обеспечению ясности и последовательности в том, как она может реагировать на чрезвычайные ситуации.

5. Гендерная проблематика и вопросы женщин, мира и безопасности

Группа по обзору рекомендует МООНЮС улучшить учет гендерной проблематики во всех областях ее деятельности и отмечает, что требуются дополнительные специалисты в различных областях, включая подход Миссии к гендерному анализу; реформу сектора безопасности и процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции; участие в политических и гражданских делах; и значимое участие женщин в политической жизни. Кроме того, дополнительные специалисты по вопросам гендерного насилия и сексуального насилия в связи с конфликтом требуются в военном и полицейском компонентах Миссии.

Отношения МООНЮС с правительством Южного Судана и связанные с этим аспекты

Группа по обзору далее пришла к выводу о том, что нарушения Соглашения о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и правительством Республики Южный Судан относительно Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане со стороны правительства и других субъектов являются тем фактором, который больше всего ограничивает способность Миссии осуществлять предусмотренную ее мандатом деятельность. Отношения Миссии с властями Южного Судана оказывают сильное влияние на ее способность к эффективным действиям. Группа по обзору выявила ряд способов, с помощью которых МООНЮС, опираясь на существующие усилия, может улучшить свои отношения с южносуданскими властями и усилить свое влияние на них. Они включают постоянное регулирование ожиданий властей Южного Судана в отношении роли Миссии с учетом ограниченности ресурсов, проведение регулярных встреч для честного обмена мнениями о дальнейших действиях, использование технической поддержки и взаимодействия с политическими деятелями и гражданским обществом на субнациональном уровне в целях оказания дополнительного влияния на национальном уровне и заблаговременное взаимодействие с регионом и Африканским союзом в целях решения проблем, вызывающих озабоченность.

Присутствие и деятельность Миссии в значительной степени способствуют защите гражданского населения и построению более прочного мира в Южном Судане. Несмотря на первоначальное улучшение ситуации в стране, очевидно, что мир еще далеко не гарантирован и что в среднесрочной и долгосрочной перспективе МООНЮС будет продолжать играть в стране необходимую и даже критически важную роль. Рекомендуемые в настоящем докладе элементы реконфигурации, в случае их принятия, помогли бы привести потенциал и деятельность Миссии в соответствие с нынешней обстановкой в плане мира и безопасности в Южном Судане и обеспечить дальнейшее содействие со стороны МООНЮС осуществлению позитивных перемен в предстоящие годы.

I. Введение

A. Справочная информация

1. Соглашение о прекращении боевых действий, защите гражданского населения и обеспечении гуманитарного доступа от декабря 2017 года и Обновленное соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан (Обновленное мирное соглашение) от сентября 2018 года, подписанные многими сторонами конфликта в Южном Судане, стали основой для сотрудничества политических элит, реформы сектора безопасности, улучшения финансового управления и правосудия переходного периода. После многолетней войны, оказавшей сокрушительное воздействие на экономику и население страны, эти соглашения, при условии подлинной приверженности сторон их соблюдению, открывают беспрецедентные возможности для прогресса. Когда в марте 2020 года Совет Безопасности последний раз продлевал мандат Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС), подписавшие Обновленное мирное соглашение стороны только сформировали Обновленное переходное правительство национального единства, однако многие вопросы, касающиеся прочности этих договоренностей и приверженности сторон другим реформам, предусмотренным в Соглашении, оставались неясными.

B. Цель обзора и мандат и состав группы по обзору

2. Совет Безопасности в своей резолюции 2514 (2020) просил Генерального секретаря провести независимый стратегический обзор МООНЮС, содержащий оценку вызовов миру и безопасности в Южном Судане и детальные рекомендации относительно возможной реконфигурации гражданского, полицейского и военного компонентов Миссии с учетом развития мирного процесса. В соответствии с резолюцией Совета Безопасности Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамент операций в пользу мира пригласили руководить проведением обзора бывшего помощника Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира Эль-Гассима Уана. Г-ну Уану помогала группа экспертов по гуманитарным, полицейским, военным, гендерным, политическим вопросам, вопросам защиты гражданского населения и вопросам верховенства права. Дополнительные контактные лица в Секретариате и в Миссии содействовали группе в координации и организации встреч и совещаний. Группа также регулярно взаимодействовала с генерал-майором Патриком Каммартом и Кеннетом Глюком — двумя бывшими старшими должностными лицами Организации Объединенных Наций, которые в последнее время занимались военно-политическими аспектами выполнения Миссией своего мандата.

3. На основании резолюции 2514 (2020) Совета Безопасности Секретариат подготовил круг ведения группы по обзору, попросив ее о следующем: оценить, как могут быть достигнуты политические решения, обозначенные в Обновленном мирном соглашении; сформулировать рекомендации о том, как МООНЮС могла бы наилучшим образом выполнять свои обязанности по защите гражданского населения применительно ко всем компонентам ее мандата; оценить, как можно усилить ответственность за нарушения прав человека в поддержку национальных судебных учреждений и содействовать проведению всеохватной реформы сектора безопасности; оценить, как добиться большего синергизма между МООНЮС и другими партнерами Организации Объединенных Наций по гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, а также внешними субъектами для достижения общих целей и в конечном итоге для

выполнения задач по миростроительству; и рассмотреть вопрос о том, в какой степени Миссия, работая в тесном контакте с соответствующими структурами Организации Объединенных Наций и региональными и международными субъектами, могла бы помочь южносуданским заинтересованным сторонам заложить основы подотчетного и транспарентного управления. В соответствии со своим кругом ведения группа по обзору должна была также провести оценку гендерной проблематики следующим образом: как одного из основных компонентов мандата Миссии; как одного из центральных постулатов Обновленного мирного соглашения и мирного процесса в целом; и как одного из ключевых направлений деятельности в рамках общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций по достижению гендерного паритета (2017–2028 годы) как в целях изменения институциональной культуры, так и в качестве рабочего подхода в плане содействия выполнению мандата Миссии.

C. Методология

4. Вначале группа по обзору провела аналитический обзор имеющихся материалов по МООНЮС, Южному Судану и региональному и международному контексту. Материалы, с которыми ознакомилась группа, включали доклады Организации Объединенных Наций, аналитических центров и неправительственных организаций о политической обстановке и конфликте, в том числе материалы с анализом гендерных аспектов насилия, перемещения населения и долговременных решений, а также о реформе сектора безопасности и прошлой деятельности МООНЮС. Группа изучила также внутренние доклады МООНЮС и руководящие указания и стратегические документы для оценки их содержания. Наконец, группа рассмотрела письменные материалы, представленные рядом заинтересованных сторон, включая политические партии Южного Судана, органы системы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации.

5. Выводы группы по обзору основаны прежде всего на широких консультациях и беседах, проведенных с заинтересованными сторонами. Консультации проводились дистанционно из-за связанных с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19) ограничений на поездки. Несмотря на ограничения, связанные с дистанционной работой, группа прилагала все усилия для применения подхода, ориентированного на работу на местах, и задействовала широкий круг заинтересованных сторон из различных секторов, включая южносуданских правительственных чиновников и других политических деятелей, представителей гражданского общества и перемещенных гражданских лиц. Группа также провела консультации со старшим руководством и персоналом МООНЮС, страновой группы Организации Объединенных Наций, отделений Организации Объединенных Наций в регионе и всех соответствующих подразделений, базирующихся в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Кроме того, группа провела консультации с Комиссией Африканского союза и рядом специализированных учреждений Африканского союза; Межправительственной организацией по развитию (ИГАД), включая государства — члены ИГАД и механизмы, участвующие в мирном процессе; представителями членов Совета Безопасности (как в Джубе, так и в Нью-Йорке) и другими членами дипломатического сообщества; и представителями аналитических центров, неправительственных организаций и организаций гражданского общества, занимающимися вопросами Южного Судана. В ходе всех консультаций обсуждались конкретные вопросы, связанные с гендерной проблематикой. Там, где это было уместно и возможно, группа по обзору проводила консультации по гендерным вопросам в форме индивидуальных бесед и обсуждений в фокус-группах для обеспечения

должного учета данных гендерного анализа и мнений и информации по этим вопросам. В общей сложности группа провела более 150 консультаций с заинтересованными сторонами.

6. Доклад начинается с резюме, в котором содержится широкий обзор основных выводов, сделанных по результатам независимого стратегического обзора. Раздел II содержит справочную и вводную информацию. В разделе III подробно описывается нынешняя ситуация в плане мира и безопасности в Южном Судане, а в разделе IV рассказывается о значительных возможностях, существующих в нынешних условиях. В разделе V обсуждаются некоторые ключевые региональные и международные субъекты, участвующие в мирном процессе. В разделе VI группа по обзору описывает некоторые из важнейших достижений МООНЮС в рамках предусмотренных ее мандатом основных компонентов деятельности. В разделе VII группа по обзору предлагает рекомендации относительно изменений в мандате и деятельности Миссии, а в разделе VIII — рекомендации в отношении изменений в потенциале и штатном расписании Миссии. В разделе IX содержатся рекомендации по улучшению отношений между МООНЮС и правительством Южного Судана как принимающего государства. Наконец, в разделе X приводятся замечания.

D. Руководящие принципы и общие основные выводы

7. В своей работе группа по обзору руководствовалась несколькими принципами, которые были отражены в круге ведения. Главным из них был примат политики. В Декларации о совместных обязательствах в отношении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, согласованной в 2018 году в контексте инициативы Генерального секретаря «Действия в поддержку миротворчества», члены международного сообщества подтвердили, что операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира должны разрабатываться и осуществляться с учетом необходимости поиска устойчивых политических решений. Примат политики имеет первостепенное значение для достижения целей в области защиты и установления прочного мира в Южном Судане, где из-за отсутствия политической воли застопорились многие реформы и другие аспекты мирного процесса, которые необходимы для обеспечения защиты гражданского населения в долгосрочном плане.

8. С точки зрения группы по обзору, примат политики в Южном Судане означает, что руководство Южного Судана мирным процессом и его ответственность за этот процесс имеют жизненно важное значение. Никакая внешняя поддержка и никакое внешнее давление не могут заменить собой приверженность и усилия на национальном уровне, направленные на устранение коренных причин насилия, политических споров и напряженности в отношениях между общинами и на создание основ прочного мира. Это утверждение имеет важные последствия. Для южносуданских лидеров, равно как и для простых граждан оно является подтверждением настоятельной необходимости взять на себя решение многогранных проблем, стоящих перед их страной, и наконец поставить свои интересы выше любых других соображений. Для международных субъектов, участвующих в мирном процессе, оно означает призыв к увеличению инвестиций в укрепление существующих ресурсов миростроительства в южносуданском обществе при четком понимании ограничений, присущих любой внешней поддержке, и четкое указание на то, что их поддержка зависит от выполнения обязательств, взятых южносуданскими сторонами.

9. В понимании группы по обзору примат политики также означает, что Организации Объединенных Наций следует делать все возможное для максимального повышения своей эффективности путем согласования практики задействования своих ресурсов и использования политических возможностей на основе скоординированных действий. Для этого, во-первых и прежде всего, необходимо, чтобы в своей деятельности Миссия руководствовалась четкими целями и комплексными стратегиями, основанными на продуманном до мельчайших деталей, регулярно обновляемом и учитывающем гендерную проблематику анализе потребностей в области защиты и политических событий. Если действия различных подразделений Миссии не будут согласованными и коллективно направленными на устранение конкретных угроз и политических причин конфликта и на достижение конкретных результатов, то они вряд ли приведут к тому, чего от них ожидают. Комплексные стратегии должны увязывать техническую и программную работу с политическим взаимодействием и охватывать все этапы: от деятельности полевых отделений на субнациональном уровне до деятельности на национальном и региональном уровнях. Понимание того, как политические мандаты Миссии и ее мандаты в области защиты дополняют друг друга, будет и впредь иметь жизненно важное значение для построения устойчивого мира в Южном Судане.

10. Во-вторых, усилия Организации Объединенных Наций в поддержку мира и развития в Южном Судане должны быть полностью интегрированы не только в рамках Миссии, но и в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Это усилит политическую роль Организации Объединенных Наций в поддержке мирного процесса и обеспечит четкое разделение труда и повышение эффективности усилий Организации. Координация может оказаться непростой задачей для этих структур, за которыми стоят различные основополагающие мандаты и механизмы. Тем не менее потребности Южного Судана в защите, гуманитарной помощи и развитии огромны, тогда как финансирование зачастую недостаточно. Поэтому для обеспечения эффективного использования имеющихся ограниченных ресурсов необходимы усилия всех структур системы Организации Объединенных Наций. Миссии и страновой группе Организации Объединенных Наций следует и впредь содействовать единому пониманию контекста и тех потребностей, которым необходимо отдавать приоритет. Миссии следует также повышать осведомленность о том, какие программы осуществляют ее коллеги из страновой группы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы можно было использовать сравнительные преимущества друг друга, обеспечить четкое разделение труда и содействовать взаимодополняемости операций. Улучшение координации позволило бы этим структурам вносить совместный вклад в деятельность по устранению структурных факторов конфликта и в долгосрочной перспективе содействовать плавному свертыванию Миссии.

11. Координация должна также распространяться на отношения между МООНЮС и региональными присутствиями Организации Объединенных Наций, в частности с базирующимися в Аддис-Абебе Специальным посланником Генерального секретаря по Африканскому Рогу и Специальным представителем Генерального секретаря при Африканском союзе и главой Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе; базирующимися в Нью-Йорке структурами со специализированными мандатами, такими как Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида; и другими соответствующими структурами Секретариата. Более тесное взаимодействие между всеми этими субъектами позволит Организации Объединенных Наций в полной мере

использовать имеющиеся в ее распоряжении многочисленные ресурсы для достижения цели установления прочного мира в Южном Судане.

12. В-третьих, МООНЮС и Организации Объединенных Наций в целом необходимо и далее укреплять партнерство с региональными и континентальными учреждениями Африки, с тем чтобы создавать рычаги воздействия, выгодно использовать возможности и распределять бремя. Это партнерство должно быть привязано к общей цели Африканского союза: заставить пушки замолчать. Координационные совещания и совместные поездки Организации Объединенных Наций, Африканского союза и ИГАД в Южный Судан и страны региона должны носить более регулярный характер, проходить как на высоком или политическом, так и на техническом или рабочем уровнях и быть сосредоточены не только на обмене информацией, но и на проведении совместного анализа, согласовании усилий и осуществлении совместных мероприятий. Более тесные координация и взаимодействие с ИГАД и с Африканским союзом и его специализированными учреждениями, а также совместные сигналы повысят эффективность международных усилий в поддержку мира в Южном Судане.

13. В качестве одного из руководящих принципов группа по обзору также выделяла важность гендерного подхода к поддержанию мира. Миссия добивается обеспечения учета гендерной проблематики во всех четырех основных компонентах своего мандата; она также отвечает за выполнение конкретных гендерных задач. Группа по обзору считает, что необходимо углубить этот подход и сосредоточиться на конкретных преобразующих инвестициях в ключевые аспекты деятельности Миссии в рамках предусмотренных ее мандатом основных компонентов работы, отношениях с правительством и сотрудничестве со страновой группой Организации Объединенных Наций и региональными субъектами, особенно там, где имеются специалисты по гендерным вопросам и где этим вопросам уделяется особое внимание. Гендерный анализ обстановки в Южном Судане рисует мрачные перспективы в том, что касается безопасности женщин и девочек, их физической неприкосновенности, тяжелого воздействия на них гуманитарного кризиса, их значимого участия в политических процессах и сколько-нибудь реального выполнения гендерных положений Обновленного мирного соглашения. Необходимы объединение финансовых ресурсов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций для достижения прогресса в этих областях, целенаправленное развертывание в Миссии специалистов по гендерным вопросам и правам женщин, использование существующей институциональной памяти о гендерной проблематике, оказание поддержки национальным учреждениям, имеющим мандаты, связанные с гендерной проблематикой, и учет гендерных норм, подходов и формулировок в рамках политического взаимодействия с партнерами на всех уровнях. Подвижки в институциональной культуре в сторону гендерного равенства и долгосрочной защиты женщин и девочек возможны только при условии целенаправленных и последовательных усилий.

14. Кроме того, стратегическая коммуникация как сквозной вопрос имеет решающее значение для способности МООНЮС осуществлять деятельность по четырем основным компонентам своего мандата. Хотя большинство заинтересованных сторон высоко оценивают МООНЮС и почти единодушно признают пользу Миссии, активизация усилий Миссии в области стратегических связей могла бы помочь умерить нереалистичные ожидания в отношении того, чего Миссия может добиться при ее ограниченных ресурсах. Более глубокое понимание заинтересованными сторонами ограниченности возможностей МООНЮС могло бы помочь Миссии сохранить доверие к ней, что имеет жизненно важное значение для ее способности эффективно работать. Стратегические связи могут и должны напрямую служить целям защиты и политическим целям, обеспечивая

более широкую осведомленность о политических процессах и желательных подвижках в принятых в обществе нормах в вопросе гендерного равенства. Это может привести как к поддержке этих процессов, так и к требованию подотчетности в тех случаях, когда политические элиты не выполняют в реальности подписанные ими на бумаге обязательства в отношении мира.

15. Наконец, группа по обзору отмечает, что успех Миссии зависит от предоставления достаточных ресурсов и от поддержки со стороны Совета Безопасности в деле выполнения мандата Миссии за счет политической активности самого Совета. В соответствии с Декларацией о совместных обязательствах не менее важно, чтобы правительство Южного Судана в полной мере сотрудничало с МООНЮС в осуществлении ее мандата, в том числе путем облегчения доступа к тем районам и точкам, где присутствие Миссии необходимо.

II. Общие вызовы миру и безопасности в Южном Судане

A. Долгая история насилия

16. Южный Судан находится в состоянии войны на протяжении почти всей жизни большинства его граждан. Прервать цикл насилия и покончить с экономикой насилия — значит преодолеть последствия не только нынешней гражданской войны, но и целого поколения конфликтов. Южные суданцы вели борьбу за автономию от Судана в течение десятилетий: с 1963 года до подписания в 2005 году Всеобъемлющего мирного соглашения между правительством Республики Судан и Народно-освободительным движением Судана/Народно-освободительной армией Судана. Когда в 2011 году Южный Судан наконец обрел независимость от Судана, у южносуданского народа были большие надежды на то, что после долгой череды насилия страна задействует свой огромный потенциал для обеспечения своего благополучия. Но эти надежды разбились о предательство политических элит страны, которые менее чем через три года после обретения страной независимости ввергли ее в гражданскую войну.

17. Распри среди высшего руководства основной политической партии страны –– Народно-освободительного движения Судана — привели в декабре 2013 года к гражданской войне в Южном Судане. На раннем этапе конфликт ограничивался главным образом столицей и тремя другими территориями: штатами Джонглей, Верхний Нил и Юнити. Соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан, подписанное в августе 2015 года, оказалось недолговечным. В июле 2016 года оно потерпело коллапс в результате непрекращавшихся политических споров и соперничества внутри Народно-освободительного движения Судана. В ходе эскалации гражданской войны в 2016 году насилие распространилось на многие другие районы страны, которые ранее не были затронуты боевыми действиями, в том числе на штаты Центральная Экватория, Восточная Экватория и Западная Экватория. Представители этнических меньшинств этих штатов чувствовали себя обделенными центральными властями в Джубе, относившимися к составляющей этническое большинство группе динка, и мобилизовывались в вооруженные группы, многие из которых присоединились к Народно-освободительному движению/армии Судана в оппозиции.

18. На протяжении всей гражданской войны политические и военные элиты намеренно подвергали гражданское население внесудебным казням, сексуальному насилию, насильственному перемещению и уничтожению домов и имущества. Такое насилие часто осуществлялось по этническому признаку: этнические группы расплачивались за политических деятелей, которых они

предположительно поддерживали. По оценкам, в результате гражданской войны погибли 383 000 гражданских лиц, причем около 190 000 из них — в результате насилия[1].

19. Сексуальное насилие в отношении женщин, девочек, мужчин и мальчиков было одной из главных особенностей этого конфликта в различные периоды времени и совершалось всеми основными вооруженными группами страны. Связанное с конфликтом сексуальное насилие серьезно влияет на пострадавших от него лиц и может оказывать разрушительное воздействие на общины на протяжении жизни нескольких поколений. Проведенное в Южном Судане в 2017 году обследование показало, что 28 процентов опрошенных женщин в Джубе и 33 процента опрошенных женщин в Румбеке были жертвами изнасилования, попытки изнасилования или других форм сексуальных посягательств со стороны лица, не являющегося их партнером. Среди мужчин эти показатели составили соответственно 9 и 6 процентов[2]. Учитывая тенденцию к замалчиванию пострадавшими фактов сексуального насилия, эти цифры, скорее всего, занижают реальные масштабы связанного с конфликтом сексуального насилия. Безнаказанность за эти преступления и отсутствие последовательной и систематической разъяснительной работы и действий со стороны командиров по предотвращению связанного с конфликтом сексуального насилия способствовали их распространению.

20. После подписания Соглашения о прекращении боевых действий и Обновленного мирного соглашения большинством сторон конфликта масштабное насилие между легко идентифицируемыми политическими силами значительно снизилось. Исключение составляет Центральная Экватория, где ряд не подписавших соглашения вооруженных групп продолжают вести бои с правительственными и оппозиционными силами.

21. В феврале 2020 года стороны, подписавшие Обновленное мирное соглашение, сформировали Обновленное переходное правительство национального единства. В соответствии с Соглашением, за 60 дней до окончания трехлетнего переходного периода должны состояться выборы. После подписания Соглашения ряд оппозиционных лидеров вернулись в столицу для работы в новом правительстве, и некоторые положения Соглашения постепенно реализуются. Первоначальные сроки осуществления многих положений Соглашения были крайне сжатыми. Это отчасти объясняет, почему стороны Соглашения постоянно не выдерживают согласованные предельные сроки. Должностные лица из правительства Южного Судана также подчеркивали тяжелое экономическое положение страны, которое затрудняет для них финансирование процессов, намеченных в Соглашении, и особо отмечали, что во многих областях, которые не требуют существенной финансовой поддержки, достигнут прогресс. До некоторой степени в Соглашении предусмотрена естественная последовательность его реализации по главам. Для выполнения некоторых других положений Соглашения требуется осуществление положений глав I и II. Вместе с тем группа по обзору отметила также мнения многих представителей МООНЮС и гражданского общества, неправительственных организаций и аналитических центров о том, что ключевые субъекты проявляют интерес прежде всего к осуществлению тех глав Соглашения, в которых говорится о механизмах разделения полномочий и политических

---

[1] Francesco Checchi and others, *Estimates of Crisis-attributable Mortality in South Sudan, December 2013–April 2018: A Statistical Analysis* (London, London School of Hygiene and Tropical Medicine, September 2018).

[2] Global Women's Institute of the George Washington University, International Rescue Committee, CARE International UK and Forcier Consulting, *No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-affected Women and Girls in South Sudan* (n.p., 2017), pp. 27–28.

назначениях, а не о реформах в сферах оказания гуманитарной помощи, управления, включая финансовый менеджмент, и правосудия переходного периода.

22. Несмотря на формирование Обновленного переходного правительства национального единства, политическая ситуация остается нестабильной. Оппозиционные военные лидеры продолжают «отступаться» от правительства, хотя формально их политическое руководство уже присоединилось к правительству в рамках процесса Обновленного мирного соглашения и теперь им следует ждать интеграции в единую национальную армию. Один недавний такой шаг в Центральной Экватории спровоцировал столкновения между правительственными и оппозиционными силами, что является нарушением соглашения о прекращении огня от 2018 года. Ряд вооруженных групп продолжают совершать акты насилия в некоторых районах Центральной и Западной Экватории.

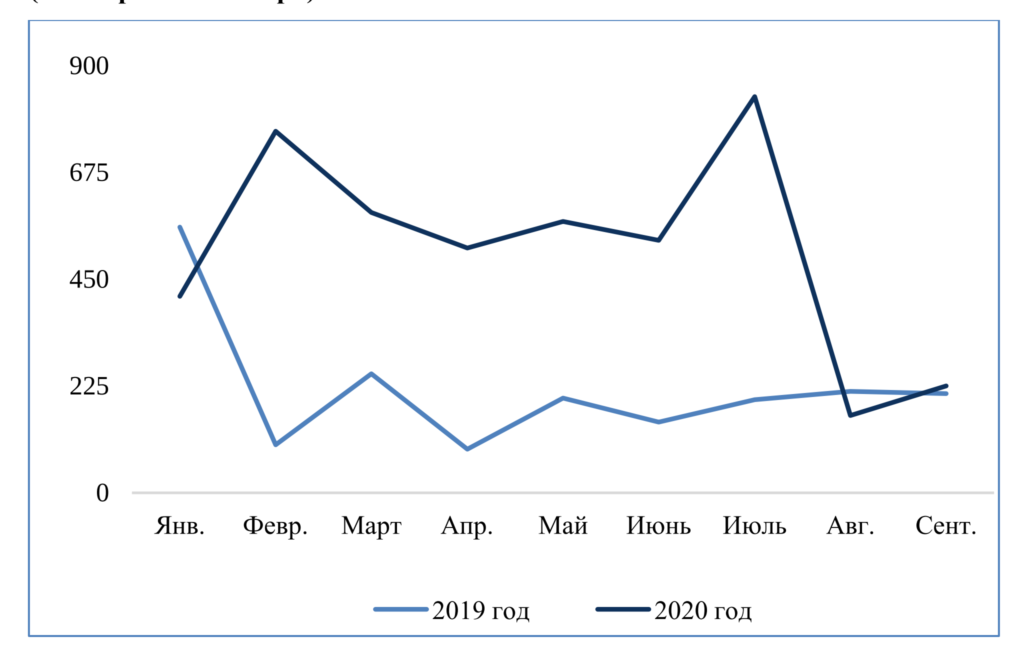
23. После нескольких лет тихой дипломатической работы, направленной на вовлечение в мирный процесс сторон, не подписавших Соглашение, в начале 2020 года Община святого Эгидия организовала в Риме диалог, который позволил активизировать контакты между этими группами и сторонами Обновленного мирного соглашения, в результате чего были приняты Римская декларация о мирном процессе в Южном Судане (в январе 2020 года) и Римская резолюция о наблюдении и контроле за соблюдением Соглашения о прекращении боевых действий (в феврале 2020 года), в соответствии с которыми стороны Соглашения и Альянс оппозиционных движений Южного Судана — одна из ключевых сторон, находящихся за рамками Соглашения, договорились о включении Альянса в возглавляемый ИГАД Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности, созданный на основании Соглашения. Римская декларация и Римская резолюция, по-видимому, способствовали снижению уровня насилия в период с января по март 2020 года. После перерыва в работе в связи с пандемией COVID-19 стороны Декларации в третий раз собрались в Риме в октябре 2020 года. За этой встречей последовала техническая сессия, созванная Общиной Святого Эгидия в ноябре 2020 года при совместном содействии секретариата Механизма, воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке и ИГАД. На этой технической сессии Альянс и стороны Обновленного мирного соглашения договорились о том, что с 1 января 2021 года Альянс начнет интеграцию в структуры Механизма наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности. Если эта договоренность будет осуществлена, то это повлечет за собой возобновление соблюдения Соглашения о прекращении боевых действий всеми сторонами, а также усилит защиту гражданского населения. Однако, несмотря на этот прогресс, диалог, осуществляемый под патронажем Общины Святого Эгидия, пока не привел к полному участию не подписавших Соглашение сторон в официальном мирном процессе или в Обновленном переходном правительстве национального единства.

24. Хотя отсутствие противоборствующих военных группировок в столице и крупных городах снижает вероятность масштабного насилия, некоторые собеседники предупреждали группу по обзору, что такую возможность нельзя полностью исключать. В 2020 году в известных политических альянсах — Народно-освободительном движении Судана и Народно-освободительном движении/армии Судана в оппозиции — усилилась напряженность, которая может привести к дальнейшей дестабилизации страны, и возможность массовых злодеяний в предстоящие месяцы нельзя полностью сбрасывать со счетов. Многие конфликтологи и политологи, с которыми консультировалась группа по обзору, предупреждали, что ситуация в области безопасности, вероятно, будет ухудшаться в большинстве районов страны по мере приближения намеченных на 2022 год выборов.

B. Переход от гражданской войны к политизированному межобщинному насилию

25. Хотя насилие, непосредственно приписываемое сторонам в гражданской войне, пошло на убыль, межобщинное насилие за последний год резко усилилось и во многих случаях непосредственно разжигается национальными политическими деятелями. В период с июля по сентябрь Отдел МООНЮС по правам человека зарегистрировал более 260 характеризующихся насилием инцидентов, затронувших 1223 гражданских лица. Подавляющее большинство этих инцидентов объясняется политизированным межобщинным насилием. Хотя это число свидетельствует о снижении уровня насилия по сравнению со вторым кварталом года, в третьем квартале число случаев связанного с конфликтом сексуального насилия увеличилось на 88 процентов. Общее сокращение числа случаев применения насилия было в основном обусловлено сильными наводнениями, от которых пострадали многие районы страны и которые затруднили передвижение и деятельность вооруженных субъектов. В целом, МООНЮС зарегистрировала в 2020 году значительно больше случаев применения насилия, чем в 2019 году (см. рисунок I).

Рисунок I
Жертвы характеризующихся насилием инцидентов в 2019 и 2020 годах (с января по сентябрь)



26. Межобщинное насилие не является чем-то новым в Южном Судане. Южносуданская молодежь и ранее участвовала в кражах скота и во взаимном ответном межобщинном насилии, которое подстегивается высокой платой за невест, конкуренцией за ресурсы, ограниченными экономическими возможностями, отсутствием доступа к официальным системам правосудия и довлеющими над молодежью мужского пола гендерными стереотипами, в значительной степени усугубляющими гендерное насилие и угрозы для женщин и девочек в плане защиты. Однако в ходе консультаций с группой по обзору заинтересованные стороны подчеркивали, что динамика межобщинного насилия меняется. Недавние циклы межобщинного насилия характеризовались высокой степенью политизации, вследствие чего МООНЮС и другие субъекты квалифицируют это насилие

как продолжение на субнациональном уровне политической конкуренции, а не как исключительно локальное межобщинное насилие как таковое. Собеседники сообщили группе по обзору, что во время последней вспышки насилия между общинами динка, нуэр и мурле в штате Джонглей молодежь продемонстрировала высокий уровень организации. Были факты, свидетельствующие о том, что запасы оружия для боевиков пополняются из-за пределов штата, и между боевиками на местах, местными влиятельными лицами и политическими деятелями в столице существовали четкие каналы связи. Кроме того, недавние попытки разоружить гражданское население в Южном Судане спровоцировали напряженность, а в некоторых случаях и насилие, поскольку среди молодежи бытовало мнение, что кампании по разоружению были политически мотивированными и осуществлялись неравномерно в различных общинах.

27. Помимо этого, конфликтологи отметили, что границы между общинными ополчениями и связанными с политическими силами вооруженными группами в Южном Судане размыты и что иногда военнослужащие участвуют в насилии на субнациональном уровне в силу различных политических и личных интересов. Хотя часто имеются явные и ранние признаки приближающегося межобщинного насилия и степень эскалации меняется в зависимости от времени года, непостоянство вооруженных субъектов и сложное переплетение местных и общенациональных интересов могут затруднить предотвращение или деэскалацию насилия на субнациональном уровне. Правительственные и оппозиционные лидеры, будучи влиятельными на субнациональном уровне, также не всегда могут рассчитывать на полное командование и управление, когда речь идет о вооруженном местном населении, совершающем акты насилия. Одним словом, существует явная дихотомия между усилением стабильности и прогрессом в столице и динамикой конфликта на субнациональном уровне. После прекращения огня в 2018 году политическое насилие не прекратилось, а лишь сменило форму. Коренные причины насилия не были устранены, и поэтому в предстоящие месяцы и годы вероятно сохранение серьезного насилия на субнациональном уровне.

C. Политический торг через насилие

28. Обновленное мирное соглашение создало пространство для продолжения мирного политического диалога в Южном Судане. Однако стороны в конфликте часто рассматривают политические соглашения и союзы как предварительные или временные договоренности, которые могут быть пересмотрены для достижения более выгодных для себя результатов. Насилие или угрозы насилия являются элементом политического торга. В этой системе стороны пытаются получить военное преимущество, чтобы выиграть возможность для политических назначений и получить доступ к национальным поступлениям в целях личного обогащения и обогащения своих общин.

29. Как отмечали должностные лица МООНЮС и конфликтологи, такая динамика затрудняет поддержание и осуществление мирных соглашений. Она также может приводить к разлому вооруженных группировок, по мере того как новые лидеры откалываются от существующих группировок и провоцируют новое насилие, с тем чтобы повысить свои ставки на переговорах и добиться политических назначений. Сохраняется реальная угроза раскола нынешних политических альянсов и вооруженных групп и использования насилия в качестве инструмента для пересмотра политических назначений. Кроме того, в условиях нынешнего политического статус-кво политические субъекты по-прежнему считают, что для сохранения своей политической значимости им необходимо сохранять лично преданные им ополчения. На этом фоне успех в осуществлении

мирных соглашений всегда требовал значительного давления со стороны внешних субъектов и обычно приводил к постепенному, а не резкому прогрессу. Более фундаментальные сдвиги в динамике конфликта требуют более глубокой приверженности сторон.

D. Чрезмерно большой и плохо функционирующий сектор безопасности

30. По данным властей Южного Судана, в настоящее время численность вооруженных сил страны составляет около 350 000 человек. С момента обретения страной независимости сектор безопасности занимает центральное место в государственном аппарате и потребляет основную часть ресурсов и официального бюджета страны. В бюджете на 2019/2020 год на обеспечение безопасности было выделено 13 процентов государственных расходов, в то время как расходы на важнейшие статьи обслуживания населения сократились. На образование было выделено 5,6 процента, на здравоохранение — 1,1 процента, на развитие сельских районов — 0,7 процента бюджетных средств[3]. Представители аналитических центров и неправительственных организаций отмечали, что на самом деле на безопасность расходуется гораздо больше средств, чем закладывается в официальный бюджет. Уже сами размеры сектора безопасности представляют собой проблему, поскольку расходы на содержание вооруженных сил в их нынешнем виде являются непосильными.

31. Кроме того, армия никогда не была сплоченной структурой, верной единому командованию. После обретения страной независимости в результате подписания Джубской декларации о единстве и интеграции между Народно-освободительной армией Судана и Силами обороны Южного Судана от 8 января 2006 года под знаменами национальной армии объединились различные военизированные формирования. Предпринимались определенные усилия для того, чтобы превратить их в единую и профессиональную военную структуру, однако эти усилия были в основном разрозненными и безуспешными. Когда началась гражданская война, армия раскололась по принципу принадлежности к существующим этническим группам. С 2011 года конфликт обострил эти проблемы. Политические элиты вербуют этнически однородные ополчения, которые применяются совместно и на взаимозаменяемой основе с национальными силами безопасности. Во многих случаях вновь назначенные гражданские власти практически не имеют или почти не имеют контроля над войсками, развернутыми в районе их юрисдикции.

32. Глава II Обновленного мирного соглашения запрещает вербовку и обучение новых сил подписавшими Соглашение сторонами и определяет процесс, в соответствии с которым войска должны были быть собраны в районах сбора в течение 30 дней с момента подписания Соглашения, проверены на соответствие требованиям и демобилизованы или переподготовлены в составе необходимых объединенных сил в течение восьми месяцев. Группа по обзору отметила, что, несмотря на эти положения, стороны конфликта продолжают вербовать новые войска, и нереально ожидать, что эти силы в конечном итоге войдут в состав официального сектора безопасности. Эти действия включают и принудительную вербовку молодежи. Поскольку размеры военных группировок изначально не были сертифицированы, процесс реформы сектора безопасности на данный

[3] World Bank Group, *South Sudan Economic Update: Poverty and Vulnerability in a Fragile Environment* (Washington, D.C., February 2020), p 18.

момент лишь обостряет проблему чрезмерно большого размера аппарата безопасности.

33. В нарушение положений Обновленного мирного соглашения войска, собранные в районах сбора, не обеспечены в достаточной степени питанием, кровом и медицинской помощью. Как сообщается, условия в районах сбора и в учебных центрах особенно неблагоприятны для женщин. Большинство военнослужащих никогда не были в районах сбора, а многие из тех, кто там был, покинули их из-за существующих условий. Это тормозит продвижение реформы сектора безопасности. Власти Южного Судана признали, что те военнослужащие, которые были переведены из районов сбора в учебные лагеря, не прошли надлежащую проверку. Спустя более двух лет после подписания Соглашения никакие объединенные силы так и не были подготовлены или развернуты. Должностные лица из правительства Южного Судана объясняли эти задержки недостаточным внешним финансированием процесса реформы сектора безопасности и нехваткой оружия для вновь подготовленных военнослужащих. Эксперты из организаций гражданского общества, аналитических центров и неправительственных организаций признали наличие пробелов в национальном и международном финансировании в качестве серьезного препятствия, но подчеркнули, что реформа сектора безопасности и разоружение, демобилизация и реинтеграция в основном решают задачи перераспределения власти и что главным препятствием на данном этапе является отсутствие согласия между сторонами и общего видения в отношении целей и параметров этих процессов.

34. Созданная в 2005 году Национальная полицейская служба Южного Судана была укомплектована в основном бывшими членами Народно-освободительной армии Судана, демобилизованными из национальной армии или переведенными на службу в полиции. В период действия Всеобъемлющего мирного соглашения реформе Национальной полицейской службы Южного Судана не уделялось должного внимания, а те скромные попытки, которые были предприняты после обретения независимости, были перечеркнуты с началом гражданской войны. В условиях, когда бóльшая часть государственного бюджета уходит на национальную армию, полицейская служба не получает достаточных ресурсов. Большинство сотрудников полиции и полицейских участков не имеют базовой инфраструктуры и оборудования, необходимых для выполнения ими своих функций, включая электричество, бланки для регистрации преступлений и надежные помещения для хранения файлов. Вымогательство среди низкооплачиваемых сотрудников полиции низового уровня широко распространено в Южном Судане; в некоторых районах страны Полицейская служба остается чрезмерно милитаризированной. Кроме того, недостаток технических знаний и общего профессионализма у полиции не позволяет ей применять демократическую полицейскую практику, проводить тщательные расследования и эффективно вести дела, доводя их до успешного судебного разбирательства. В целом, эти проблемы привели к дефициту доверия между Национальной полицейской службой Южного Судана и местным населением.

35. Были зарегистрированы серьезные злоупотребления со стороны разведывательного подразделения сектора безопасности — Службы национальной безопасности, включая произвольные задержания, пытки и внесудебные казни[4]. Собеседники группы по обзору утверждали, что в последнее время количество внесудебных казней сократилось, однако резко возросло количество произвольных задержаний. Сотрудники Службы национальной безопасности, в частности, преследуют лиц, критикующих правительство, в том числе представителей гражданского общества и журналистов. Обновленное мирное соглашение

[4] S/2019/301, пп. 41–66.

предусматривало реформу Закона о Службе национальной безопасности, которая должна пресечь злоупотребления со стороны Службы национальной безопасности и ограничить ее автономию. Нынешний Закон предоставляет Службе национальной безопасности широчайшие полномочия в части наблюдения, обысков и изъятий. Он не запрещает произвольные задержания или пытки. Как указано в Рамочном документе Африканского союза о политике в области реформы сектора безопасности от января 2013 года, реформы должны охватывать и разведывательные службы. Дискуссия о реформе Службы национальной безопасности необходима, однако она явно отсутствует в обсуждениях относительно реформы сектора безопасности.

36. Заинтересованные стороны отметили, что глубинные гендерные дисбаланс и неравенство, которые существуют на общественном уровне, присутствуют во всех организованных силовых структурах. Те немногие женщины, которые служат в силах безопасности, не чувствуют такого же отношения к себе и не располагают такими же ресурсами, как их коллеги-мужчины. Группа по обзору отметила далее, что гендерным аспектам разоружения, демобилизации и реинтеграции и реформы сектора безопасности уделяется недостаточное внимание, например в вопросе о том, как следует проводить демобилизацию женщин-некомбатантов или женщин из числа вооруженных элементов, которые играли в армии вспомогательную роль. Недостаточное внимание также уделяется женщинам, которых принуждали к вступлению в ряды вооруженных групп против их воли, в том числе путем похищений. Для начала, по организованным силовым структурам практически отсутствуют данные с разбивкой по признаку пола, что представляет собой серьезную проблему. Как сообщили заинтересованные стороны, нелегко определить, кого из женщин следует считать частью сил безопасности для целей разоружения, демобилизации и реинтеграции и реформы сектора безопасности, учитывая весь диапазон функций, выполняемых женщинами: от вспомогательных до фактического участия в боевых действиях.

37. Одной из существенных причин отсутствия безопасности является отсутствие в Южном Судане согласованных стратегий и процессов реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции. Силам безопасности, включая новобранцев, зачастую в течение месяцев не выплачивают денежного довольствия, и поэтому, чтобы как-то выжить, они занимаются грабежами гражданского населения и вымогательством денег на контрольно-пропускных пунктах. Реформа сектора безопасности — это прежде всего политический вопрос. Без реальной готовности правительства решать этот вопрос никакая помощь не может быть эффективной. Масштабные, всеобъемлющие проекты в области реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции, которые необходимы в Южном Судане, потребуют международной помощи. Однако из-за задержек в выполнении прописанных в Обновленном мирном соглашении обязательств по реформе сектора безопасности и из-за того, что правительство не выделяет средств на эту деятельность, доноры не испытывают доверия к этому процессу и неохотно предоставляют для него средства. В этой связи важно помнить о том, что одним из основных принципов Рамочного документа Африканского союза о политике в области реформы сектора безопасности является национальная ответственность за этот процесс. Как отмечается в Рамочном документе, реформа сектора безопасности не может быть реализована, если финансовое бремя реформы ложится исключительно на внешних субъектов.

E. Распространение стрелкового оружия и легких вооружений

38. После десятилетий борьбы Южного Судана за независимость от Судана и последовавшей за этим гражданской войны страна буквально наводнена стрелковым оружием и легкими вооружениями, которые усугубляют проблему отсутствия безопасности. На протяжении всей борьбы за независимость и гражданской войны региональные и другие международные субъекты снабжали негосударственные вооруженные группы в Южном Судане оружием и боеприпасами. Широкому распространению стрелкового оружия и легких вооружений способствовали и другие незаконные и законные источники поступления оружия. По данным исследования, проведенного организацией «Смол армз сервей» для Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), в 2017 году по всей стране на руках у населения находились от 232 000 до 601 000 единиц огнестрельного оружия[5]. Цифры по количеству оружия, имеющегося у населения, вероятно, различаются от штата к штату, но, согласно другому исследованию, проведенному в 2017 году организацией «Сейферуорлд», 80 процентов обследованных домохозяйств в Румбеке и Каджоке владели по крайней мере одной единицей огнестрельного оружия[6].

39. Хотя правительство недавно заявило о своем намерении провести общенациональную кампанию по разоружению гражданского населения, прошлые попытки разоружения не увенчались успехом, поскольку многие изъятые единицы оружия вновь поступили в оборот. Непоследовательные кампании по разоружению усугубляют обстановку опасности, делая разоруженных гражданских лиц уязвимыми перед нападениями со стороны соседних общин, которые не были разоружены. Попытка разоружить молодежь в штате Вараб в августе 2020 года, когда правительственные силы безопасности в течение нескольких дней вели перестрелки с молодежью, привела к гибели десятков людей. По мнению заинтересованных сторон, с которыми консультировалась группа по обзору, повсеместное отсутствие безопасности и неопределенность в отношении того, в каком направлении будет развиваться мирный процесс, приведут к тому, что в ближайшее время гражданское население будет неохотно расставаться с оружием.

F. Глубинные социально-экономические и экологические причины насилия

40. И без того тяжелая экономическая ситуация в Южном Судане в последние месяцы ухудшилась. Снижение цен на нефть и ограничения в торговле как результат пандемии COVID-19 способствовали гиперинфляции и росту цен на сырьевые товары, из-за чего семьям сложно удовлетворять даже самые элементарные потребности. Средний уровень инфляции в 2020 финансовом году вырос до 72,2 процента по сравнению с 63,6 процента в 2019 финансовом году[7]. Обесценение валюты и рост цен на продовольствие особенно губительны для гражданского населения, которое все больше и больше отдаляется от жизни за счет ведения сельского хозяйства, делая выбор в пользу денежных отношений, в результате насильственного уничтожения его средств к существованию в ходе конфликта и воздействия экологических факторов. В частности, нашествие саранчи и сильные наводнения во время сезона дождей 2020 года истощили ресурсы населения и стали настоящим испытанием для его жизнестойкости. Сменяющие

[5] Small Arms Survey, *National Small Arms Assessment in South Sudan* (Geneva, 2017).

[6] Saferworld, “Communities tackling small arms and light weapons in South Sudan: lessons learnt and best practices”, briefing, July 2018.

[7] World Bank Group, “South Sudan”, Macro-Poverty Outlook, No. 284 (Washington, D.C., October 2020).

друг друга засуха и наводнения также усиливают конкуренцию за такие ресурсы, как пастбищные угодья. В этих экономических условиях какие-либо финансовые возможности вне сектора безопасности и гражданской службы практически отсутствуют, что осложнит реформу сектора безопасности и усилия по разоружению, демобилизации и реинтеграции.

41. В Южном Судане у многих общин есть обыкновение перед свадьбой отдавать коров в качестве приданого за невесту. В течение многих лет рост стоимости скота и сокращение поголовья крупного рогатого скота приводили к его угону молодежью, что порой становилось причиной череды ответных нападений и межобщинного насилия. Такая практика также является одним из серьезных факторов сексуального и гендерного насилия. Иногда во время акций по угону скота молодые люди похищают женщин или насилуют их, чтобы не платить приданое, поскольку в этом случае семьи обычно договариваются о браке между насильником и его жертвой, соглашаясь на более низкую плату за невесту или на брак даже без всякой платы. Экономический кризис также заставил многие семьи выдавать девочек замуж в более молодом возрасте, чтобы получить приданое как дополнение к другим источникам дохода. Хотя такое насилие, возможно, коренится в социально-экономической практике и, возможно, мотивируется личной выгодой, эти тенденции усиливают уязвимость молодежи перед мобилизацией, которой занимаются политические субъекты, способные снабжать молодежь оружием, необходимым для таких акций по краже скота, в обмен на поддержку в ходе военных операций.

G. Системные проблемы управления

42. И в 2018, и в 2019 году Южный Судан признавался страной с наименьшим рейтингом в Африке по используемому Всемирным банком Индексу оценки институтов и политики страны, в соответствии с которым оцениваются четыре аспекта управления: экономическое управление, структурная политика, политика в области социальной интеграции и равенства и управление государственным сектором. По шкале от 0 до 6 общий рейтинг страны снизился с 1,5 в 2018 году до 1,3 в 2019 году[8]. Заинтересованные стороны, которые общались с группой по обзору, подчеркивали, что в Южном Судане широко распространены коррупция, нарушения в финансовой и экономической сферах, а также отсутствует транспарентность в распределении и расходовании государственных средств.

43. Группа по обзору отметила большой разрыв между реальным положением дел в области управления в Южном Судане и стандартами, установленными для стран континента в соответствующих политических и нормативных документах Африканского союза. В Учредительном акте Африканского союза, торжественной декларации, принятой в июле 2000 года на Конференции по вопросам безопасности, стабильности, развития и сотрудничества в Африке, и его меморандуме о взаимопонимании в вопросах безопасности, стабильности, развития и сотрудничества в Африке, принятом на совещании на уровне министров по обзору Конференции, состоявшемся в июле 2002 года в Дурбане, Южная Африка, в Новом партнерстве в интересах развития Африки, в частности в его Декларации о демократии, политическом, экономическом и корпоративном управлении от 2002 года, а также в Африканской хартии по вопросам демократии, выборов и управления 2007 года, участником которой является Южный Судан, — везде принципиально признается, что благое управление является одним из основных

[8] World Bank Group, *CPIA Africa: Assessing Africa's Policies and Institutions – Safeguarding Human Capital During and Beyond COVID-19* (Washington, D.C., August 2020); World Bank Group, *South Sudan Economic Update*.

требований для обеспечения мира, безопасности и устойчивого политического и социально-экономического развития. Кроме того, Конвенция Африканского союза 2003 года о предупреждении коррупции и борьбе с ней (которую Южный Судан подписал, но не ратифицировал) обязывает стороны принять законодательство, создать органы и усилить меры контроля для предупреждения коррупции со стороны государственных чиновников. Обнадеживает то, что в своей национальной стратегии развития, обновленной в 2018 году, Южный Судан признает, что реформы управления, в том числе в области правосудия и примирения, должны занимать центральное место в любой концепции будущего Южного Судана, а в Обновленном мирном соглашении изложены меры по борьбе с коррупцией и по ликвидации пробелов в управлении. Так, в главе IV Соглашения содержится призыв к Обновленному переходному правительству национального единства пересмотреть законодательство, регулирующее деятельность Банка Южного Судана, на предмет его реструктуризации, выявить и зарегистрировать все кредиты и контракты, обеспеченные или гарантированные залогом нефти, в целях обеспечения прозрачности и подотчетности, укрепить Комиссию по борьбе с коррупцией, в том числе путем пересмотра закона о Комиссии и назначения руководителя этого органа, назначить национального генерального ревизора для работы в Национальной счетной палате и незамедлительно создать новые надзорные органы, включая орган по государственным закупкам и ликвидации активов и орган по заработной плате и вознаграждению.

44. Власти Южного Судана проинформировали группу по обзору о том, что предприняты шаги для начала решения вопросов управления и коррупции, включая создание так называемой «группы по вопросам управления» — форума, в котором соответствующие субъекты собираются для обсуждения реформ в области управления, и назначение международных советников в правительственные и финансовые учреждения для оказания помощи в проведении реформ. Один высокопоставленный южносуданский чиновник заявил, что проблему коррупции можно решить с помощью цифровизации процессов управления и что правительство ведет переговоры с международными агентствами, обсуждая с ними вопрос о том, как это можно сделать. Несмотря на эти предварительные шаги, группа по обзору пришла к выводу, что в выполнении зафиксированных в Обновленном мирном соглашении обязательств по проведению финансовой и управленческой реформ достигнут очень незначительный конкретный прогресс. Некоторые из этих реформ откладываются до формирования нового парламента в соответствии с Соглашением, но, по мнению многих международных заинтересованных сторон, дело, по-видимому, объясняется также отсутствием политической воли к борьбе с коррупцией. Слабое управление, включая коррупцию, является существенным фактором конфликта в Южном Судане, и эту подспудную проблему необходимо решать в целях содействия улучшению положения в области безопасности и для того, чтобы правительство могло удовлетворять некоторые из самых базовых потребностей своего народа, ибо оно не может постоянно полагаться на международную гуманитарную помощь, как оно делает это сейчас в подавляющем большинстве случаев. Однако борьба с коррупцией будет трудной и, если не вести ее осторожно, может быть дестабилизирующей в краткосрочном плане, поскольку она угрожает политическим деятелям потерей доступа к незаконным ресурсам в тяжелейших экономических условиях.

H. Острейшие гуманитарные потребности и потребности в защите

45. В своей национальной стратегии развития на 2018–2021 годы Южный Судан выделяет шесть взаимосвязанных стратегических приоритетных мер для удовлетворения потребностей страны. Их цель, среди прочего, состоит в создании благоприятных условий для добровольного возвращения и интеграции перемещенных южносуданских гражданских лиц и в содействии этим процессам, обеспечении для этих лиц безопасного доступа к достаточному и полноценному питанию, восстановлении и расширении деятельности по предоставлению основных услуг и восстановлении и поддержании элементов базовой транспортной инфраструктуры, таких как дороги и мосты.

46. После начала гражданской войны продовольственная безопасность постоянно ухудшалась. До 2013 года с острой нехваткой продовольствия сталкивались, по оценкам, 1,5 миллиона человек, или 17 процентов населения. По состоянию на октябрь 2020 года, согласно оценкам, острую нехватку продовольствия испытывали 6,48 миллиона человек, или свыше половины населения страны. Из них 1,7 миллиона сталкивались с чрезвычайной ситуацией отсутствия продовольственной безопасности (уровень 4 по Комплексной классификации стадий продовольственной безопасности). Недоеданию особенно подвержены дети, а также беременные и кормящие женщины. Отсутствие продовольственной безопасности в Южном Судане в значительной степени является результатом деятельности человека. Циклы насилия и перемещения населения затрудняют для семей возделывание земли и сбор урожая. Не получающие денежного довольствия или получающие недостаточное довольствие военнослужащие регулярно грабят те малые продовольственные ресурсы, которые имеются у гражданского населения. Стороны конфликта также умышленно уничтожают урожай и блокируют доставку гуманитарной помощи общинам, которые, как они считают, связаны с их политическими противниками, что заставило Совет по правам человека сделать вывод о том, что стороны конфликта используют голод как метод ведения войны[9].

47. Отсутствие продовольственной безопасности подпитывает вредные механизмы приспособления и касающиеся средств к существованию решения, которые оказывают негативное воздействие на людей и семьи, особенно на женщин и девочек. Например, семьи могут предпочесть подвергнуть девочек принудительному и раннему браку в обмен на приданое, а женщины вступают в коммерческие сексуальные отношения для того, чтобы обеспечить выживание своих семей.

48. Масштабы перемещения населения за пределы и внутри страны по-прежнему огромны. В результате гражданской войны перемещенными лицами стали почти 4 миллиона человек: по оценкам, 2,2 миллиона беженцев уехали в соседние страны и 1,67 миллиона человек переместились в другие районы страны. Десятки тысяч внутренне перемещенных лиц укрываются в пунктах защиты гражданского населения на базах Организации Объединенных Наций. Эти пункты были созданы после того, как внутренне перемещенные лица хлынули на территорию баз Организации Объединенных Наций и в прилегающие к ним районы, спасаясь от насилия, впервые вспыхнувшего в 2013 и 2014 годах, а затем повторившегося в 2016 году. Численность людей, находящихся в пунктах защиты гражданского населения, достигла пика в 2015 году, когда в шести пунктах располагалось более 200 000 человек, а затем постепенно сокращалась за счет спонтанного, добровольного и организованного возвращения. На конец

[9] A/HRC/45/CRP.3.

августа 2020 года в пяти пунктах защиты гражданского населения все еще находились в общей сложности 167 954 вынужденных переселенца. В период с сентября по ноябрь 2020 года МООНЮС перепрофилировала пункты защиты гражданского населения в Вау, Боре и Джубе в лагеря для внутренне перемещенных лиц, передав их под управление правительства. Теперь не МООНЮС, а национальные силы безопасности будут нести основную ответственность за обеспечение защиты гражданского населения в лагерях для внутренне перемещенных лиц.

49. Долгосрочное перемещение в пункты защиты привело к некоторым фундаментальным социальным сдвигам и социальному расслоению между людьми, живущими в этих пунктах и за их пределами, включая изменения в гендерных отношениях. В силу различия угроз безопасности, с которыми сталкиваются мужчины и женщины, женщины чаще мужчин покидают пункты защиты и во многих случаях берут на себя роль кормильцев. В некоторых местах дети, проживающие на территории этих пунктов, имеют иной доступ к возможностям получения образования, нежели дети, проживающие за их пределами, включая ограниченный доступ к возможностям сдачи национальных экзаменов, что необходимо для завершения учебы в школе и, следовательно, для получения в дальнейшем более высокого уровня образования.

50. Южный Судан является участником принятой в Кампале в октябре 2009 года Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, в которой подписавшие ее участники подтвердили ответственность государств за обеспечение долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц. Как отмечалось выше, содействие добровольному возвращению внутренне перемещенных лиц является одним из заявленных правительством приоритетов национальной стратегии развития. В 2017 году была разработана национальная рамочная программа поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. Тем не менее долгосрочные решения для многих перемещенных гражданских лиц остаются недоступными. Согласно сообщениям международных неправительственных организаций и данным, полученным в результате консультаций с аналитическими центрами, правительство в некоторых случаях пытается манипулировать процессом возвращения, осуществляя этническое перераспределение населения для извлечения политической выгоды.

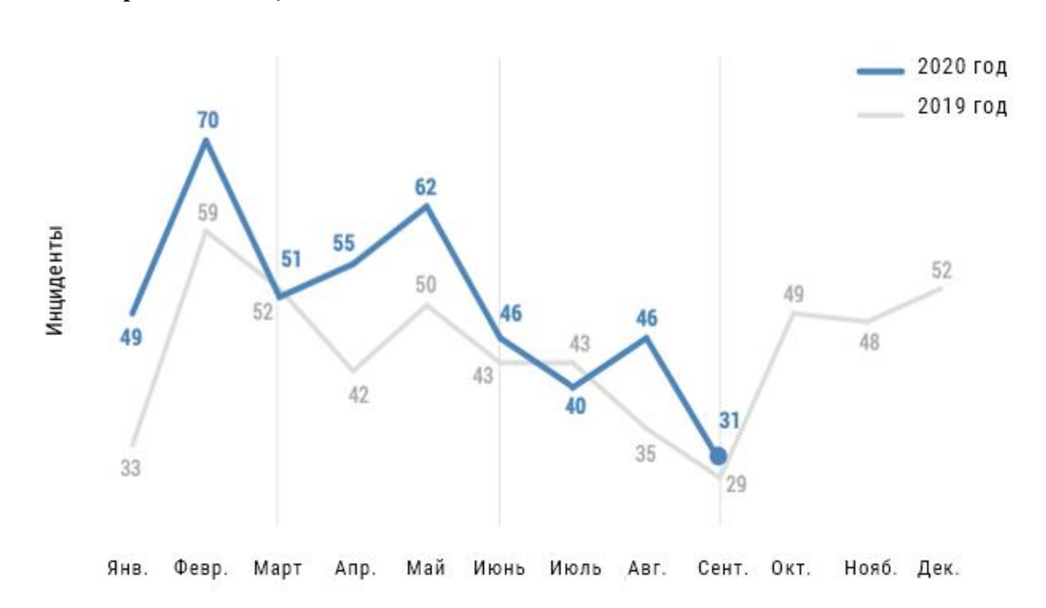
51. Гуманитарные учреждения подтвердили, что для поддержки долгосрочных решений в предстоящие годы потребуется значительный объем гуманитарной помощи. Многочисленные перемещения населения в сочетании с отсутствием у многих собственников официальных документов, доказывающих их право собственности, и различием в подходе к землевладению в различных общинах создают сложный клубок жилищных, земельных и имущественных проблем. Гуманитарные работники и лидеры гражданского общества подчеркивали, что в некоторых случаях военные занимали дома внутренне перемещенных лиц, бежавших в пункты защиты, что усиливало непосредственную опасность для гражданских лиц, которые пытались вернуть себе землю или имущество. Поэтому для снижения уязвимости внутренне перемещенных лиц понадобится существенная поддержка законных процессов урегулирования жилищных, земельных и имущественных споров наряду с другими видами гуманитарной помощи для содействия в перемещении и реинтеграции таких лиц. Возвращение беженцев из соседних стран в Южный Судан может привести к увеличению масштабов гуманитарных потребностей в краткосрочном плане, особенно с учетом того, что во многих районах потенциального возвращения отсутствуют базовые услуги. Кроме того, перепрофилирование некоторых пунктов защиты гражданского населения в лагеря для внутренне перемещенных лиц может потребовать

изменения порядка выделения средств донорами и оказания гуманитарной помощи.

52. Группе по обзору было ясно, что гуманитарные организации в Южном Судане сталкиваются с серьезными препятствиями при оказании гуманитарной помощи. Гуманитарному доступу мешают отсутствие безопасности и бюрократические препоны, которые негативно сказываются на деятельности как национальных, так и международных неправительственных организаций. После подписания в 2018 году соглашения о прекращении огня и Обновленного мирного соглашения гуманитарный доступ улучшился. В 2019 году Управление по координации гуманитарных вопросов зарегистрировало в общей сложности 535 случаев ограничения доступа по сравнению с 760 случаями в 2018 году[10]. Однако на данный момент в 2020 году случаев ограничения доступа было больше, чем в 2019 году, по каждому месяцу, кроме июля (см. рисунок II). В 2020 году 51 процент случаев ограничения доступа был связан с насилием в отношении гуманитарных работников, и по состоянию на сентябрь только в 2020 году было убито 9 гуманитарных работников[11]. Многие из этих нападений можно отнести на счет роста насилия на субнациональном уровне и отчаянной экономической ситуации, и поэтому они, скорее всего, будут продолжаться, если экономическая и политическая ситуация не улучшится.

Рисунок II

Инциденты, связанные с ограничением доступа (2019 год и январь — сентябрь 2020 года)



53. Гуманитарные организации беспристрастно и на основании потребностей определяют, куда следует доставлять помощь. Однако, согласно сообщениям международных неправительственных организаций и данным, полученным в результате консультаций, проведенных группой по отбору, отказы в гуманитарном доступе также иногда являются элементом преднамеренных стратегий политических и военных субъектов, направленных на манипулирование

[10] United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "South Sudan: 2019 humanitarian access overview", fact sheet, 18 February 2020.

[11] United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "South Sudan: quarterly humanitarian access snapshot, July to September 2020", fact sheet, 19 October 2020.

процессом распределения ресурсов. Правительственные субъекты могут прямо и косвенно получать выгоду от гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Например, если гуманитарные организации обеспечивают основные потребности населения, это может позволить правительству перенаправить свои бюджетные средства на другие виды деятельности, включая финансирование вооруженных сил. Политические деятели могут также присваивать себе заслуги в организации поставок и услуг, предоставляемых гуманитарными организациями, участниками процесса развития и миротворцами, укрепляя тем самым свою легитимность[12].

54. Продолжение оказания жизненно важной поддержки южносуданскому гражданскому населению имеет решающее значение. Поэтому важно, чтобы международные организации, занимающиеся оказанием помощи, взаимодействовали с национальными субъектами для обеспечения того, чтобы гуманитарная помощь и помощь в целях развития соотносились с потребностями на местах. Субъекты, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи и вопросами развития, могут смягчить любой вред, который может быть нанесен в результате наращивания потенциала и предоставления ресурсов, путем обеспечения того, чтобы помощь основывалась на анализе конфликта. Помимо принятия других мер предосторожности, учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций отвечают за реализацию политики должной осмотрительности в области прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций. Они должны обеспечивать надежное осуществление этой политики при оказании поддержки национальным силам безопасности, чтобы не допустить оказания такой поддержки, которая непреднамеренно способствует нарушениям прав человека и нарушениям международного гуманитарного права.

I. Продолжающиеся нарушения прав человека и разгул безнаказанности, в том числе в отношении связанного с конфликтом сексуального насилия

55. Комиссия Африканского союза по расследованию событий в Южном Судане, которая была учреждена Советом мира и безопасности Африканского союза в декабре 2013 года для расследования нарушений прав человека и других злоупотреблений, совершенных в первый год гражданской войны, зарегистрировала целый ряд серьезных нарушений. В частности, Комиссия пришла к выводу, что есть основания полагать, что некоторые из них, включая пытки, изнасилования и принудительное зачисление детей на военную службу, являются преступлениями против человечности и военными преступлениями. Комиссия отметила, что сексуальное насилие и внесудебные казни совершались систематически и с крайней жестокостью всеми сторонами конфликта[13]. В первые дни войны были убиты сотни, если не тысячи, людей. Отдел МООНЮС по правам человека и Комиссия Организации Объединенных Наций по правам человека в Южном Судане, которая была создана в 2016 году, регистрировали аналогичные и непрекращающиеся нарушения на протяжении всей гражданской войны. Миссия зарегистрировала организованную кампанию сексуального насилия, которая имела место в штате Юнити не далее как в сентябре — декабре 2018 года. Как уже отмечалось, число зарегистрированных МООНЮС нарушений сократилось

[12] Joshua Craze, “Displacement, access, and conflict in South Sudan: a longitudinal perspective”, Conflict Sensitivity Resource Facility South Sudan, May 2018.

[13] Заключительный доклад Комиссии Африканского союза по расследованию событий в Южном Судане (15 октября 2014 года), п. 358.

в 2019 году, но резко выросло в 2020 году. В ходе консультаций с группой по обзору некоторые государственные органы оспорили обоснованность сообщений Организации Объединенных Наций и международных неправительственных учреждений о нарушениях прав человека.

56. В конкретных вопросах прав человека был отмечен определенный прогресс. В частности, политические и военные деятели страны выступили с заявлениями, осуждающими связанное с конфликтом сексуальное насилие. В 2014 году правительство подписало совместное коммюнике с Организацией Объединенных Наций о предотвращении такого насилия, а в 2019 году разработало планы действий по решению этой проблемы в вооруженных силах и полиции. Народно-освободительное движение/армия Судана в оппозиции также разработало план работы для решения этой проблемы и сотрудничает с МООНЮС в обучении своих военнослужащих по данной проблематике. Эта тема также учитывалась при разработке учебных материалов для объединенных сил. В сентябре 2020 года 13 военнослужащих Народных сил обороны Южного Судана были осуждены Ейским военным трибуналом за изнасилование. Этот прогресс свидетельствует о наличии определенной политической воли к началу решения проблемы связанного с конфликтом сексуального насилия. Вместе с тем акты сексуального насилия, связанного с конфликтом, и сексуального и гендерного насилия по-прежнему совершаются различными вооруженными субъектами в Южном Судане, в различных географических районах, причем в основном безнаказанно, в контексте политического конфликта, межобщинного насилия и преступной деятельности. Группа по обзору также с озабоченностью отметила, что, несмотря на заявленное южносуданскими властями обязательство сократить масштабы связанного с конфликтом сексуального насилия, некоторые их представители либо полностью отрицали факт таких нарушений, либо принижали их серьезность.

57. По итогам консультаций с представителями гражданского общества и неправительственных организаций также выяснилось, что жертвы сексуального и гендерного насилия и сексуального насилия, связанного с конфликтом, имеют крайне недостаточный доступ к услугам и возмещению ущерба, что означает, что женщины и девочки, а также мужчины и мальчики не имеют адекватного доступа к медицинским услугам, психосоциальной поддержке и безопасным местам проживания, когда это необходимо. Заинтересованные стороны особо отметили, что их беспокоит отсутствие ориентированного на нужды пострадавших подхода к сексуальному и гендерному насилию. Доступность данных о сексуальном и гендерном насилии и сексуальном насилии, связанном с конфликтом, крайне ограниченна, отчасти по причине нежелания жертв и свидетелей сообщать о таких нарушениях из-за социальной стигмы, несоблюдения некоторыми полицейскими конфиденциальности информации о жертвах, репрессивных действий в отношении тех, кто сообщает о нарушениях, а также отсутствия услуг для жертв, которые сообщают о нарушениях, и отсутствия практики возмещения им ущерба.

58. Если говорить о ситуации в более широком плане, то почти все заинтересованные стороны, включая власти Южного Судана, признали, что в Южном Судане повсеместно присутствует обстановка безнаказанности за преступные действия и нарушения норм международного гуманитарного права и прав человека. Правительство объявило амнистию за серьезные нарушения международного гуманитарного права. Лица, предположительно совершившие серьезные нарушения прав человека, были назначены на высокие должности в Обновленном переходном правительстве национального единства. Хотя в системе правосудия существует еще определенный дополнительный потенциал, возможности и доступность органов правосудия ограниченны. Во многих частях страны

официальные институты правосудия отсутствуют. А там, где такие институты есть, они испытывают острую нехватку ресурсов, включая транспорт, канцелярские принадлежности, оборудование и электричество. Параллельно существуют официальная и неформальная системы правосудия. В этой ситуации неформальная система правосудия часто действует совершенно автономно и пользуется более широким общественным признанием и поддержкой, но не всегда соотносится с международно признанными правами человека и может, в частности, подрывать своими действиями права женщин и девочек. Заинтересованные стороны подчеркивали, что безнаказанность и отсутствие доступа к правосудию подпитывают новую череду насилия на национальном и субнациональном уровнях, включая акции по краже скота и похищению людей на субнациональном уровне.

59. Имеются серьезные политические барьеры на пути судебного преследования на более высоком уровне, в том числе применительно к лицам, в отношении которых поступали неоднократные и заслуживающие доверия обвинения. Правительство неоднократно тормозило усилия по созданию Смешанного суда для Южного Судана для расследования и судебного преследования за преступления геноцида, преступления против человечности, военные преступления и другие серьезные нарушения международного и национального права, что является одним из требований, прописанных в Обновленном мирном соглашении. Подробнее этот вопрос будет обсуждаться в разделе V настоящего доклада. Создание Смешанного суда остается важным шагом в усилиях по решению проблемы безнаказанности и обеспечению соблюдения Южным Суданом его международно-правовых обязательств.

60. Как пояснили должностные лица МООНЮС и Африканского союза, с учетом масштабов и продолжительности насилия в Южном Судане очевидно, что Смешанный суд не сможет рассмотреть подавляющее большинство совершенных нарушений и что их придется рассматривать в рамках национальной судебной системы и Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран, о которой говорится в Обновленном мирном соглашении. На более низких уровнях существует больше возможностей для отправления правосудия, в том числе по линии выездных судов. Наконец, группа по обзору отметила, что усиление координации между партнерами в борьбе с безнаказанностью будет способствовать повышению вероятности достижения успехов в этой области.

J. Ограниченное пространство для деятельности гражданского общества

61. Активисты гражданского общества в Южном Судане неоднократно подвергались угрозам и нападениям. Многие из них покинули страну. Те, кто остался, сталкиваются с серьезными ограничениями свободы выражения мнений. Группа по обзору отметила, что государственные должностные лица отслеживают и вмешиваются в публикацию материалов в местных газетах, ограничивая способность этих газет размещать независимые сообщения о правительственных и военных субъектах. Кроме того, правительство продолжает блокировать онлайновый доступ к веб-сайтам средств массовой информации, критически освещающих события в Южном Судане. По данным организации «Хьюман райтс уотч», 16 журналистов были задержаны правительством в период с января по сентябрь 2019 года, а два международных журналиста были высланы из страны за репортажи о коррупции и конфликте[14].

[14] Human Rights Watch, *World Report 2020: Events of 2019* (New York, 2020).

62. В ходе консультаций с группой по обзору лидеры гражданского общества и правозащитники подчеркивали, что, несмотря на улучшение ситуации в плане безопасности в более широком смысле, свобода выражения мнений по-прежнему ограничивалась, а пространство для занятий журналистикой и для пропаганды прав человека продолжало сужаться. Национальные законы требуют подачи уведомлений и получения разрешений со стороны правительства для проведения собраний с участием более четырех человек, что затрудняет деятельность субъектов гражданского общества. Группе по обзору сообщили, что, в частности, молодежь, правозащитники и женщины-миростроители подвергаются угрозам и запугиванию со стороны государственных органов. Например, притеснениям и преследованиям подвергаются женщины-лидеры и женские сети, которые пытаются информировать общественность о связанном с конфликтом сексуальном насилии или выступать за реализацию обязательства правительства обеспечить 35-процентное участие женщин в мирном процессе. В ответ на мирную молодежную акцию протеста, запланированную на май 2019 года, ряд государственных должностных лиц выступили с публичными заявлениями, угрожая смертью активистам, если они решат принять участие в акциях протеста[15]. Ограничение пространства для деятельности гражданского общества и ограничения свободы выражения мнений создают реальную угрозу для полного осуществления Обновленного мирного соглашения, особенно для проведения вызывающих доверие всеобщих выборов.

K. Незначительные успехи в реализации повестки дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности и в достижении гендерного равенства

63. В Южном Судане достигнут определенный прогресс в реализации повестки дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности. Женщины-лидеры, представляющие как политические партии, так и гражданское общество, принимали активное участие в процессе переговоров по Обновленному мирному соглашению и были также подписантками итогового документа. В 2018 году несколько групп женщин участвовали в этом процессе и были его очевидцами, включая женщин, представлявших правительство, оппозицию, гражданское общество и молодежь. Для сравнения: в 2015 году в обсуждениях принимала участие лишь одна группа, связанная с Народно-освободительным движением Судана. Недавно, в июне 2020 года, правительство утвердило национальный план действий по выполнению резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности. Большое значение имеет также принятие законов о борьбе с калечащими операциями на женских половых органах. Эти законы в широком смысле способствуют профилактике, предусмотренной в повестке дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности. Однако другие цели этой повестки дня остаются нереализованными, в первую очередь цель обеспечить полное, равноправное и реальное участие женщин и гарантию их прав и защиты.

64. Обновленное мирное соглашение предусматривает гарантию участия женщин во всех структурах управления на уровне 35 процентов. Это обязательство способно коренным образом изменить положение женщин и девочек, однако на всех уровнях наблюдается заметная заторможенность в реализации гендерных положений Соглашения. Среди десяти губернаторов только одна женщина, равно как и среди пяти вице-президентов, а среди 35 членов кабинета министров только пять женщин, и это означает, что стороны еще не выполнили свои

[15] Amnesty International, “South Sudan: authorities crack down on critics in cross-border campaign of intimidation”, 18 July 2019.

обязательства. Кроме того, важно не только, чтобы женщины просто присутствовали в составе органов управления, но и чтобы женщины, назначенные в состав Обновленного переходного правительства национального единства, представляли своих избирателей и их потребности на низовом уровне. Если оставить этот вопрос без внимания, это скажется на долгосрочных перспективах мирного процесса. Если не считать Соглашения, то значимое участие женщин в политической жизни остается чрезвычайно непростой задачей, и это область, которая требует неотложного внимания и тщательного рассмотрения вопроса об инвестициях, способных коренным образом изменить ситуацию.

65. Государственные органы и другие субъекты уделяют профилактическому компоненту повестки дня по вопросу о женщинах, мире и безопасности ограниченное внимание в связи с острейшей необходимостью реагировать на проблемы, связанные с защитой, оказанием помощи и восстановлением. Та важнейшая роль, которую женщины-лидеры и женские сети играют в урегулировании конфликта, раннем предупреждении и посредничестве в установлении мира на местном уровне, остается в значительной степени непризнанной, и ей оказывается недостаточная поддержка. Значительная часть инвестиций международных субъектов направляется на обеспечение физической защиты, оказание гуманитарных услуг и работу в области развития, например на принятие чрезвычайных мер по охране репродуктивного здоровья. Инвестирование в профилактические меры будет важным, но долгосрочным мероприятием. Заинтересованные стороны отметили, что при осуществлении таких действий необходимо уделять первоочередное внимание подходу к расширению прав и возможностей, в рамках которого женщинам отводится центральная роль в принятии решений и они могут воздействовать и влиять на результаты в области защиты. Кроме того, необходимы совместные усилия системы Организации Объединенных Наций для обеспечения скоординированного реагирования, включая предоставление таких услуг, как создание «горячих линий» по вопросам гендерного насилия, кризисных центров, механизмов по выводу женщин и девочек из ситуаций, связанных с насилием, программ по сокращению масштабов нищеты, которые предлагают альтернативы негативным механизмам приспособления и рискованным вариантам получения средств к существованию, а также различные разработанные на уровне общин меры, направленные на изменение подходов и общественных норм. Женщины и девочки в Южном Судане продолжают подвергаться многогранному физическому, социальному, экономическому и психологическому воздействию конфликта, сталкиваясь с серьезными проблемами в плане получения средств к существованию и с угрозами их физической безопасности и физической неприкосновенности. COVID-19 усугубил эти проблемы.

III. Возможности, предоставляемые текущим мирным процессом

A. Обновленное мирное соглашение

66. Как уже отмечалось, благодаря процессу осуществления Обновленного мирного соглашения удалось вовлечь большинство политических партий страны в текущий процесс диалога и согласовать, по крайней мере на бумаге, договоренность о направлении дальнейших действий. Соглашение представляет собой «дорожную карту» долгосрочных изменений в стране. Глава I содержит положения о назначениях на политические должности высокого уровня от каждой стороны в состав Обновленного переходного правительства национального единства. В ней стороны обязуются обеспечить, чтобы 35 процентов назначений приходилось на женщин, а также стремиться назначать на такие должности

молодежь. В ней есть раздел, посвященный судебной реформе, прописана процедура разработки новой конституции и определены органы для проведения выборов в конце переходного периода, регулирующие их законодательные нормы и порядок их проведения.

67. В главе II изложены условия прекращения огня между сторонами и процесс расквартирования, подготовки и воссоединения сил безопасности. Хотя в ней не приводится подробная концепция будущего состояния сил безопасности, в ней предусматривается воссоздание совета по проведению стратегического обзора по вопросам обороны и безопасности, в состав которого войдут представители женщин, молодежи и гражданского общества и который будет проводить стратегические оценки безопасности и определять концепцию будущего развития сектора безопасности.

68. В главе III Обновленного мирного соглашения стороны согласовали принципы оказания гуманитарной помощи, включая безопасный доступ гуманитарных организаций к нуждающемуся в помощи населению и право внутренне перемещенных лиц на физическую защиту и безопасное и достойное возвращение. Там предусмотрено обязательство Обновленного переходного правительства национального единства пересмотреть национальное законодательство, регулирующее деятельность неправительственных организаций, с целью приведения его в соответствие с передовой международной практикой и содержится положение о создании Специального фонда реконструкции, в который Обновленное переходное правительство национального единства должно вносить 100 млн долл. США в год в течение переходного периода.

69. В главе IV Соглашения содержится план мероприятий по укреплению экономического, экологического и финансового управления, включая пересмотр законодательства, а также усиление существующих и создание новых надзорных органов. В главе V содержится требование к Обновленному переходному правительству национального единства инициировать принятие законодательства о создании Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран, Смешанного суда для Южного Судана и Органа для выплаты компенсаций и возмещения ущерба, в которых следует обеспечить 35-процентную представленность женщин.

70. Кроме того, в соответствии с Обновленным мирным соглашением создается структура для участия международных органов, включая орган по наблюдению за прекращением огня, Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности и воссозданную Объединенную комиссию по наблюдению и оценке под эгидой ИГАД для наблюдения за осуществлением Соглашения.

71. В соответствии с положениями Обновленного мирного соглашения на национальном уровне было сформировано Обновленное правительство национального единства, включая президента, вице-президентов и министров. Нынешний парламент, который был сформирован до заключения Соглашения, еще не распущен и не реформирован, и, за исключением девяти губернаторов, в период проведения группой обзора назначения на местные должности не производились. В течение рассматриваемого периода проходил диалог по вопросу о назначениях, и заинтересованные стороны указали, что компромисс по этому вопросу возможен. Вне рамок Соглашения была достигнута договоренность по спорному вопросу о количестве штатов, на которые должна быть разделена страна: стороны согласились вернуться к административному делению на 10 штатов и создать три новые административные территории. Несмотря на всю основательность Соглашения, его реализация носит неполный характер. Как указывалось выше, основное внимание уделяется политическим назначениям и

разделению власти между элитами, а не разработке новой конституции, укреплению механизмов надзора и созданию механизмов правосудия переходного периода.

72. Некоторые представители южносуданских властей считали, что в осуществлении Обновленного мирного соглашения присутствует естественная последовательность и что для реального осуществления остальных глав необходимо в первоочередном порядке реализовать главы I и II. Один высокопоставленный правительственный чиновник отметил, что стороны выполнили те части Соглашения, которые не требуют значительных финансовых вложений, но ограничены в своей способности выполнить Соглашение в полном объеме из-за экономического кризиса в стране и недостаточного финансирования со стороны международных субъектов. Ряд других заинтересованных лиц подвергли критике недостаточную приверженность сторон и указали на то, что международные доноры не будут выделять финансовые ресурсы на реализацию Соглашения, если не будет более явных признаков проявления политической воли и если само правительство не будет вкладывать более значительные средства в этот процесс. Конфликтологи подчеркивали, что дополнительные реформы в соответствии с Соглашением, включая ключевые положения о передаче полномочий штатам, скорее всего, будут встречать сильное сопротивление со стороны правящей коалиции Народно-освободительного движения Судана, которая в связи с передачей власти может потерять некоторое влияние и прибыльный контроль над ресурсами.

73. Хотя Обновленное мирное соглашение охватывает широкий круг вопросов, это лишь один из элементов более широкого мирного процесса. Необходим более полный план действий, в том числе для процессов реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции, и для устранения коренных причин насилия в Южном Судане потребуется дополнительная работа. Существуют некоторые возможности сделать это с помощью программ децентрализации диалога, смягчения остроты конфликтов, поощрения социальной сплоченности и содействия развитию на уровне штатов, округов и паямов.

B. Национальный диалог

74. Процесс национального диалога был учрежден правительством Южного Судана и действует вне рамок Обновленного мирного соглашения. Хотя при учреждении этого диалога выражалась озабоченность по поводу связанного с ним первоначального намерения, он предоставил столь необходимую возможность для взаимодействия на низовом уровне между общинами, которых политические элиты настраивают друг против друга. Кроме того, он позволяет общинам восстановить социальные связи и участвовать в обсуждении вопроса о том, как следует выполнять широкие обязательства, закрепленные в Обновленном мирном соглашении. Диалог по своей структуре состоит из раунда консультаций на низовом уровне с последующими тремя региональными конференциями и национальной конференции, которая состоялась в ноябре 2020 года. Результатом диалога и национальной конференции стали всеобъемлющие итоговые документы. Доклад, в котором подводятся итоги этого процесса, ожидается к середине декабря 2020 года.

75. Должностные лица Миссии, лидеры гражданского общества и международные эксперты обратили внимание группы по обзору на некоторые аспекты национального диалога, которые, по их мнению, являются проблематичными. Хотя в этот процесс были вовлечены все округи страны, за исключением двух, совещания в основном ограничивались городскими и пригородными районами и не достигали низового уровня. В комитете по руководству диалогом женщины были представлены, но в недостаточном количестве. Усилия, направленные на то, чтобы сделать диалог политически всеохватным, были отчасти успешными: в середине этого процесса к нему присоединился ряд политических партий. Стоит отметить, однако, что Народно-освободительное движение/армия Судана в оппозиции и вооруженные группы, не подписавшие Соглашение, принимали ограниченное участие в этом процессе и продолжали высказывать оговорки по его поводу. По сообщениям, в состав руководящего комитета также вошли сторонники жесткой линии и близкие политические союзники президента, что ограничивало способность участников говорить свободно, не опасаясь ответных мер. Сообщается также, что общины, принявшие участие в диалоге, практически не получили каких-либо откликов со времени его начала, и поэтому существует опасность того, что они станут скептически относиться к этому процессу или отстранятся от него.

76. Несмотря на эти минусы, граждане использовали национальный диалог для озвучивания серьезных жалоб и выражения своего мнения о будущем направлении развития страны. В частности, участники высказались в поддержку прекращения насилия в стране, инвестирования доходов от нефти в сельскохозяйственный сектор, улучшения финансового управления и искоренения коррупции, а также создания профессионально подготовленной, регионально сбалансированной и этнически разнообразной армии, отражающей характер страны. Они также одобрили концепцию федерализма, увеличение объема ресурсов, выделяемых правительствам штатов, и четкое разделение полномочий между тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной). Группы по защите прав женщин использовали этот процесс для повышения осведомленности о гендерном равенстве на общинном уровне, продолжая при этом лоббировать и пропагандировать расширение и повышение значимости участия женщин в политическом процессе.

77. Национальный диалог разворачивался в качестве второго направления мирного процесса параллельно с осуществлением Обновленного мирного соглашения и привел к решениям по ряду вопросов. Многие заинтересованные стороны, с которыми консультировалась группа по обзору, проявляли интерес к обеспечению того, чтобы результатом выдвинутых рекомендаций стали конкретные действия и чтобы они непосредственно влияли на процессы, связанные с осуществлением Обновленного мирного соглашения, такие как разработка конституции и определение основного направления и форм деятельности Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран. Власти Южного Судана в целом согласились с тем, чтобы решения и рекомендации по итогам национального диалога легли в основу процесса разработки конституции. С учетом озабоченностей по поводу инклюзивности диалога и важности дальнейшей поддержки мира на низовом уровне можно было бы рассмотреть вопрос о дополнительном последующем этапе консультаций, с тем чтобы дать возможность тем сегментам населения и политическим деятелям, которые до сих пор не были должным образом представлены, принять в нем участие. Такой этап мог бы включать в себя непрекращающийся диалог путем создания инклюзивных местных комитетов мира, направленный на укрепление доверия между общинами и политическими деятелями и во многом сходный с процессом многосторонних переговоров в Южной Африке, начавшимся в апреле 1993 года.

Активное участие МООНЮС, соответствующих структур Организации Объединенных Наций, воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке, ИГАД и Африканского союза могло бы обеспечить увязку этого процесса с осуществлением Обновленного мирного соглашения и подстегнуть участие женских групп в усилиях по ведению диалога.

C. Готовность к миру и соответствующий потенциал на местах

78. Многие собеседники группы по независимому стратегическому обзору подчеркивали, что население Южного Судана истощено войной, в массе своей поддерживает мирные усилия и очень хочет иметь возможности для восстановления мира и получения мирных дивидендов. Обследование по вопросам восприятия мирного процесса гражданским населением, проведенное коалицией организаций гражданского общества в 2018 году, показало, что, хотя мнения относительно конкретных положений Обновленного мирного соглашения различаются в зависимости от региона, этнической принадлежности и пола, гражданское население в подавляющем большинстве поддерживает меры наказания в отношении сторон, нарушающих Соглашение о прекращении боевых действий и основные параметры мирного соглашения[16]. Более недавнее обследование по вопросам восприятия ситуации гражданским населением, проведенное МООНЮС в первом квартале 2020 года, также показало, что гражданское население восприимчиво к мирным усилиям. Общественное мнение в поддержку мира является важным фактором, который международные и региональные субъекты могут использовать для привлечения политических деятелей к ответственности за осуществление соглашений.

79. Группа по обзору также приняла к сведению наличие местных методов и механизмов урегулирования конфликта, которые могли бы содействовать усилиям, направленным на достижение мира. Институты на местном уровне весьма слабы. Полномочия лидеров общин не столь высоки вследствие угроз, связанных с перемещением и многолетним конфликтом, в ходе которого вооруженные стороны непосредственно нападали на общинных лидеров. Однако существует определенная традиция ведения переговоров и заключения мирных договоренностей на местном уровне, включая усилия возглавляемых женщинами сетей, и эту традицию можно использовать. Миростроители, с которыми консультировалась группа по обзору, подчеркивали, что в краткосрочной перспективе местные мирные договоренности могут повысить доверие и предотвратить насилие или снизить его уровень. В среднесрочной перспективе существует определенный потенциал для постепенного превращения местных мирных соглашений в нечто большее.

D. Международные обязательства

80. От Южного Судана как государства — члена Организации Объединенных Наций и Африканского союза ожидают соблюдения основных принципов, принятых этими организациями. Если говорить конкретнее, то Южный Судан является участником ряда документов, которые направлены на решение проблем, порождающих циклы насилия в этой стране, включая нарушения прав человека, безнаказанность и неэффективное управление. В этой связи стоит упомянуть Конвенцию Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, принятую в 1979 году, Африканскую хартию

[16] South Sudan Civil Society Forum, “Revitalizing peace in South Sudan: citizen perceptions of the peace process”, November 2018.

прав человека и народов, принятую в 1981 году, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятую в 1984 году, Конвенцию о правах ребенка, принятую в 1989 году, и Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, принятую в 2009 году. Эти инструменты предоставляют возможность для перемен, если региональные, континентальные и международные субъекты будут последовательно и откровенно взаимодействовать с правительством и другими заинтересованными сторонами, настоятельно призывая к их осуществлению, при одновременном включении в свою политику и программы поддержки содержащихся в них обязательств. Параллельно с этим следует прилагать согласованные усилия с целью побудить Южный Судан присоединиться к другим документам, в частности к документам, принятым в рамках Африканского союза, с учетом их актуальности для условий Южного Судана. К ним относятся Протокол к Африканской хартии прав человека и народов об Африканском суде по правам человека и народов, Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке, Конвенция о предупреждении коррупции и борьбе с ней, Африканская хартия ценностей и принципов государственной службы и государственно-административной деятельности и Африканская хартия ценностей и принципов децентрализации, местного управления и местного развития.

IV. Участие региональных и международных субъектов

81. Большинство крупных прорывов в южносуданском мирном процессе стали возможны в результате конструктивного участия региональных субъектов. Примечательно, что участие соседей Южного Судана, в частности Кении, Судана, Уганды и Эфиопии, имело решающее значение для согласования и заключения Обновленного мирного соглашения. Поддержка, которую оказывал в переговорном процессе Африканский союз, дополняла процесс, осуществлявшийся под руководством ИГАД. Любой дальнейший прогресс в мирном процессе в Южном Судане в значительной степени зависит от дальнейшего конструктивного и скоординированного участия в нем региональных и международных субъектов. В этой связи Кения, когда она станет непостоянным членом Совета Безопасности в 2021 году, может оказать большую помощь в содействии более активному международному участию в поддержке мирного процесса. Хотя и ИГАД, и Африканский союз, и Организация Объединенных Наций в отдельности вносят очень важный вклад в мирный процесс, коллективное и скоординированное участие на основе четкой стратегии, учитывающей сравнительные преимущества каждого из этих субъектов, значительно повысит эффективность их действий.

A. Роль ключевых региональных и международных субъектов и сравнительные преимущества их деятельности в Южном Судане

1. Межправительственная организация по развитию (ИГАД)

82. В качестве ведущего посредника и гаранта Обновленного мирного соглашения ИГАД тесно взаимодействует с правительством Южного Судана и другими заинтересованными сторонами в рамках различных механизмов. Во-первых, через Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности, уполномоченный в соответствии с главой II Соглашения отслеживать и проверять нарушения режима прекращения огня и сообщать о них. Во-вторых, через воссозданную Объединенную

комиссию по наблюдению и оценке — орган, который регулярно информирует глав государств и правительств ИГАД и представляет им доклады. В соответствии с главой VII Соглашения воссозданная Объединенная комиссия по наблюдению и оценке отвечает за наблюдение и надзор за выполнением Соглашения. Это включает оценку мандата и задач Обновленного переходного правительства национального единства и соблюдения сторонами согласованных сроков и графика осуществления. В случае серьезных недостатков воссозданная Объединенная комиссия по наблюдению и оценке уполномочена рекомендовать Обновленному переходному правительству национального единства соответствующие корректирующие меры. ИГАД также назначила Исмаила Вайса Специальным посланником по Южному Судану для координации процесса переговоров и осуществления Соглашения и создала в Джубе дипломатическое отделение связи для поддержки работы Специального посланника и содействия усилиям воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке. И Специальный посланник, и Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности, и воссозданная Объединенная комиссия по наблюдению и оценке имеют консультантов по гендерным вопросам, способных обеспечить учет гендерной проблематики в мероприятиях по посредничеству, мониторингу и осуществлению.

83. В течение всего 2019 года и в начале 2020 года ИГАД последовательно взаимодействовала со сторонами Обновленного мирного соглашения. В 2019 году и в начале 2020 года ИГАД провела шесть совещаний на уровне глав государств и правительств и на уровне министров. После создания в начале 2020 года Обновленного переходного правительства национального единства ИГАД значительно меньше занимается Южным Суданом. Конфликтологи и некоторые заинтересованные стороны в правительстве Южного Судана отметили, что давление ИГАД на стороны с целью добиться прогресса в осуществлении других аспектов Соглашения и принятия последующих мер в связи с более долгосрочными структурными вопросами ослабло. В частности, они указали на новые внутренние и региональные проблемы, которые, по их мнению, могут ослабить внимание региона к мирному процессу в Южном Судане и которые сказались на его способности к активному взаимодействию и оказанию давления, когда это необходимо. Некоторые из собеседников группы по обзору также придерживались мнения, что рычаги воздействия не являются односторонними, поскольку общий геополитический контекст дает южносуданским властям возможность уравновешивать региональное давление или уменьшать его воздействие.

84. Представители государств — членов ИГАД, которые общались с группой по стратегическому обзору, вновь заявили о приверженности их стран индивидуально и коллективно продолжать поддерживать усилия по достижению мира, подчеркнув, что мир в Южном Судане нельзя отделить от мира в их собственных странах. ИГАД обладает значительной легитимностью для участия в осуществлении Соглашения. Ее состав — а в нее входят региональные субъекты, которые в основном поддерживают тесные отношения с политическими деятелями Южного Судана, — усиливает ее влияние.

85. Через Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности ИГАД также может наблюдать за прекращением огня на местах. Однако ей не хватает необходимого персонала и возможностей для политического взаимодействия на субнациональном уровне. Кроме того, группа по обзору отметила, что недостаточное финансирование странами региона деятельности таких региональных органов, как воссозданная Объединенная комиссия по наблюдению и оценке и Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности, а также Специального посланника может подорвать их эффективность и

снизить роль региона в мирном процессе. По мнению заинтересованных сторон, МООНЮС и Организации Объединенных Наций в целом необходимо во взаимодействии с Африканским союзом и другими заинтересованными сторонами вовлекать регион в решение этих проблем, наращивая при этом свою поддержку существующих региональных структур и помогая в мобилизации ресурсов.

2. Африканский союз (включая Специальный комитет высокого уровня Африканского союза по Южному Судану)

86. Африканский союз, который также является гарантом мирного процесса, участвует в нем различными способами. Со времени начала конфликта Южный Судан регулярно фигурирует в повестке дня саммитов Совета мира и безопасности Африканского союза и самого Африканского союза. Совет осуществляет ежегодные выезды в Южный Судан. В коммюнике от сентября 2020 года Совет призвал южносуданские стороны соблюдать свои обязательства по Обновленному мирному соглашению; выразил озабоченность по поводу ограничений доступа, введенных в отношении МООНЮС; призвал все стороны содействовать работе МООНЮС и гуманитарных организаций; выразил озабоченность по поводу запланированного вывода сил МООНЮС из пунктов защиты гражданского населения; и призвал страновую группу Организации Объединенных Наций и международные гуманитарные учреждения обеспечить принятие эффективных мер по смягчению остроты ситуации.

87. В 2015 году Совет мира и безопасности Африканского союза учредил Специальный комитет высокого уровня Африканского союза по Южному Судану, которому поручено координировать общие усилия Африканского союза в связи с мирным процессом. В состав Комитета входят Алжир, Нигерия, Руанда, Чад и Южная Африка. С момента своего создания Комитет провел ряд совещаний, в частности на уровне глав государств и правительств в июле 2018 года и на уровне министров в июле и ноябре 2019 года. Была достигнута договоренность о визите министров стран, входящих в состав Комитета, в Южный Судан, с тем чтобы побудить заинтересованные стороны сформировать Обновленное переходное правительство национального единства и выполнить свои обязательства. Однако этот визит не состоялся. Тем не менее президент Южной Африки Сирил Рамапоса, являющийся Председателем Комитета, в 2019 и 2020 годах, несколько раз направлял своего вице-президента в Южный Судан и соседние страны, чтобы подчеркнуть неизменную поддержку континентом мирного процесса. В целом же роль Комитета не столь велика. У некоторых из его членов есть посольства в Джубе, которые могут активно содействовать мирным усилиям. Однако у трех из пяти его членов нет посольств в Южном Судане, что создает серьезную — хотя и не непреодолимую — проблему для устойчивого взаимодействия.

88. Что касается восстановления и стабилизации, то в Обновленном мирном соглашении предусматривается, что Африканский союз назначает своего члена в Совет Специального фонда реконструкции (глава III)[17] и что Африканский союз уполномочен созвать совместно с правительством и Организацией Объединенных Наций конференцию по объявлению взносов на гуманитарную помощь и восстановление в Южном Судане. С тех пор Комиссия Африканского союза после консультаций с властями Южного Судана определила области, в которых Африканский союз мог бы оказать поддержку в деле постконфликтного восстановления и стабилизации. Африканский союз планирует созвать виртуальное совещание для рассмотрения предлагаемых областей для деятельности

[17] См. Обновленное соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан, п. 3.2.1.

совместно с правительственными органами и Комитетом. Группа по обзору отметила, что ИГАД выразила готовность координировать свои усилия в этой области с Африканским союзом. В главе I Обновленного мирного соглашения Африканскому союзу также отводится наряду с Организацией Объединенных Наций важнейшая роль в содействии созданию и работе воссозданной Национальной избирательной комиссии. Комиссия также поддерживает создание механизмов правосудия и примирения, о которых говорится в главе V Соглашения и подробные сведения о которых приводятся ниже. Комиссия также вносит вклад в общий мирный процесс путем проведения регулярных встреч с южносуданскими заинтересованными сторонами в Аддис-Абебе и ее отделении связи в Джубе.

89. Группа по обзору провела консультации с рядом специализированных органов Африканского союза в целях сбора информации об их деятельности в поддержку мирного процесса в Южном Судане, и определения того, какую еще пользу они могли бы принести. В этой связи группа по обзору отметила, что Африканская комиссия по правам человека и народов могла бы играть более активную роль, опираясь на свою легитимность в качестве африканского института, на свое непосредственное взаимодействие с государствами — членами Африканского союза и соответствующие механизмы отчетности и мониторинга, а также на свою способность публично высказываться по вопросам прав человека и другим смежным вопросам, о чем свидетельствует заявление для печати, опубликованное ею в ноябре 2019 года. Группе по обзору сообщили о том, что в настоящее время Африканская комиссия по правам человека и народов разрабатывает консультативную справку для прояснения некоторых проблем с осуществлением различных компонентов главы V и что эта справка могла бы помочь определить пути сотрудничества и координации с МООНЮС в отношении процессов отправления правосудия переходного периода.

90. Хотя Южный Судан еще не присоединился к Африканскому механизму коллегиального обзора, мандат которого был расширен в 2018 году в целях обеспечения более тесной связи управления с миром, Механизм мог бы помочь Южному Судану в выявлении структурных слабых мест, обмене опытом и передовой практикой и оценке потребностей в наращивании потенциала в целях содействия благому управлению в политической и экономической областях. Консультативный совет Африканского союза по борьбе с коррупцией также может содействовать и способствовать мерам и действиям, необходимым для борьбы с коррупцией. Миссия, проводя необходимые консультации с соответствующими членами страновой группы Организации Объединенных Наций, могла бы изучить вопрос о путях сотрудничества и координации действий с этими учреждениями и использования их сравнительных преимуществ для достижения прочного мира в Южном Судане.

91. Целый ряд заинтересованных сторон заявили группе по обзору, что для продвижения мирного процесса в Южном Судане необходимо более активное участие в нем Африканского союза и его государств-членов. Некоторые собеседники высказали предположение, что деятельность Африканского союза применительно к Южному Судану ограничивают, в частности, вспышка COVID-19, а также то обстоятельство, что Африканский союз в соответствии с принципом субсидиарности уступает первенство ИГАД как региональному лидеру согласно Обновленному мирному соглашению. Региональные субъекты также подчеркивали в ходе контактов с группой по обзору, что общая политическая роль Африканского союза и его возможности в плане оказания поддержки ограничиваются проблемами с ресурсами и дефицитом присутствия дипломатических представителей стран Африканского союза в Джубе и за ее пределами. Поэтому, хотя Африканский союз, как и ИГАД, обладает мощным мандатом в части

взаимодействия и рычагами влияния на политических субъектов, имеющийся у него потенциал еще не активирован в полной мере.

3. Финансовые учреждения

92. Африканский банк развития имеет отделение в Джубе. В мае 2019 года он утвердил обновленный документ о временной страновой стратегии для Южного Судана. В период 2019–2021 годов Банк планирует инвестировать около 85,4 млн долл. США в виде субсидий для финансирования инвестиционных проектов и оказания технической помощи. Основной акцент в документе делается на наращивание государственного потенциала и развитие инфраструктуры. В нем содержится призыв уделять больше внимания коренным причинам нестабильности за счет повышения транспарентности управления природными ресурсами страны.

93. В ноябре 2020 года Международный валютный фонд утвердил свою первую кредитную операцию для Южного Судана, с тех пор как эта страна стала членом Фонда в 2013 году. Выделенные средства в размере 53,2 млн долл. США предназначены для содействия ослаблению углубляющегося экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19. С момента вступления Южного Судана во Всемирный банк после обретения страной независимости это учреждение финансирует осуществляемые там проекты по оказанию чрезвычайной помощи и развитию. Совсем недавно Всемирный банк утвердил субсидию в размере 45 млн долл. США для улучшения доступа граждан к базовой инфраструктуре и укрепления общественных институтов.

4. «Тройка», Европейский союз и другие международные субъекты

94. Норвегия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки образуют группу стран, которую именуют «тройкой» и которая активно участвовала в переговорах по Всеобъемлющему мирному соглашению между правительством Республики Судан и Народно-освободительным движением Судана/Народно-освободительной армией Судана и в оказании поддержки Южному Судану после обретения им независимости. Члены «тройки» назначили специальных посланников для работы по вопросам, связанным с Южным Суданом, и в определенной степени координируют свою политическую деятельность, публикуя совместные заявления. Эти заявления, сопровождаемые политическими демаршами, как представляется, в прошлом успешно влияли на политические процессы. За первые 10 месяцев 2020 года «тройка» выступила с четырьмя заявлениями о ситуации в Южном Судане. После более спокойного периода в первой половине 2020 года (тогда были выпущены лишь два заявления) в сентябре 2020 года все посланники «тройки» в Южном Судане совершили свой первый с 2017 года визит в эту страну. В ходе этого визита страны «тройки» настоятельно призвали все стороны продемонстрировать лидерство, необходимое для достижения прогресса и поддержания мира, и подчеркнули необходимость продвижения вперед в решении остающихся задач, включая осуществление переходных мер обеспечения безопасности, обеспечение транспарентности в сфере государственных финансов и участие женщин в мирном процессе. Признавая, что эти заявления могут возыметь действие, заинтересованные стороны указали на необходимость того, чтобы они сопровождались дипломатическими шагами.

95. Европейский союз традиционно активно занимался политической ситуацией в Южном Судане, в том числе в период действия Всеобъемлющего мирного соглашения и во время референдума 2011 года. Не так давно Европейский союз выразил обеспокоенность по поводу коррупции и отсутствия финансовой

прозрачности и ввел санкции в отношении нескольких высокопоставленных правительственных чиновников, выразившиеся в замораживании активов и запрете на поездки, поддержал введенные Организацией Объединенных Наций режим санкций и оружейное эмбарго и призвал стороны мирного соглашения ускорить выполнение ключевых положений Обновленного мирного соглашения (меры безопасности, финансовая отчетность и правосудие переходного периода). В 2020 году Европейский союз выделил более 52 млн долл. США на поддержку гуманитарной деятельности в Южном Судане, а также дополнительные средства на ликвидацию последствий недавних наводнений и борьбу с нашествиями пустынной саранчи.

96. Вызванный COVID-19 глобальный экономический спад, вероятно, повлияет на выделение международными субъектами донорских средств для мирного процесса и может привести к уменьшению бюджетов операций в пользу мира, даже при сохранении на нынешнем уровне или возможном увеличении потребностей в ресурсах. По итогам консультаций, проведенных группой по обзору, стало ясно, что помимо недавних проблем, связанных с COVID-19, существует общая усталость доноров, обусловленная медленными темпами мирного процесса, тем, что южносуданские стороны никак не могут провести структурные реформы, и сохраняющимися препятствиями для деятельности МООНЮС в виде отказов в доступе и ограничения свободы передвижения. Потенциальные страны-доноры выражали озабоченность с связи с риском нецелевого использования средств, которое может подпитывать насилие, вместо того чтобы укреплять мир, и указывали, что они не готовы выделять необходимые финансовые средства на осуществление Обновленного мирного соглашения без радикального изменения в работе правительства и повышения транспарентности в использовании ресурсов. В отсутствие таких изменений существует опасность ослабления интереса с точки зрения как донорской поддержки, так и политического участия международных субъектов.

5. Роль структур системы Организации Объединенных Наций

97. Порядок взаимодействия Организации Объединенных Наций с ключевыми региональными субъектами изложен в Обновленном мирном соглашении и в резолюции 2514 (2020) Совета Безопасности. В Соглашении предусматривается, что Организация Объединенных Наций (и Африканский союз) могут оказывать помощь воссозданной Национальной избирательной комиссии, если об этом попросит правительство. Во-вторых, как сказано в Соглашении, Организация Объединенных Наций станет членом Совета Специального фонда реконструкции, который в сотрудничестве с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, Председателем ИГАД и Председателем Комиссии Африканского союза созовет южносуданскую конференцию по объявлению взносов с целью сбора средств для осуществления Соглашения. В-третьих, согласно Соглашению, Организация Объединенных Наций должна также сотрудничать с Обновленным переходным правительством национального единства и оказывать ему помощь в создании механизмов правосудия переходного периода. Кроме того, в Соглашении предусмотрена конкретная роль МООНЮС в качестве члена Совета Механизма наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности.

98. В своей резолюции 2514 (2020) Совет просил Специального представителя Генерального секретаря по Южному Судану и главу МООНЮС оказывать свои добрые услуги воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке, Африканскому союзу, ИГАД и другим субъектам в осуществлении

Обновленного мирного соглашения[18]. Во-вторых, Совет Безопасности подчеркнул важность поддержки Миссией Механизма наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности и воссозданной Комиссии в выполнении ими своих соответствующих мандатов. Эта поддержка включает активное участие, содействие и поддержку Механизма в осуществлении им своего мандата в области мониторинга и отчетности в отношении нарушений режима прекращения огня[19]. В-третьих, в этой резолюции Совет Безопасности также подтвердил чрезвычайно важную роль, которую играет Организация Объединенных Наций в координации действий с региональными организациями и другими субъектами в целях продвижения политического диалога между сторонами и содействия достижению надежного прекращения боевых действий и обеспечению всеохватного мирного процесса[20].

99. Кроме того, страновая группа Организации Объединенных Наций осуществляет совместно с правительством рамочную программу сотрудничества в поддержку Обновленного мирного соглашения с опорой на национальную стратегию развития. Рамочная программа сосредоточена на четырех тематических областях: упрочение мира и укрепление системы государственного управления; повышение степени продовольственной безопасности и восстановление местной экономики; укрепление потенциала социальных служб; и расширение прав и возможностей женщин и молодежи. В первый год осуществления рамочной программы (2019 год) учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с национальными организациями реализовали в этих четырех областях программы на сумму более 200 млн долл. США. Ежегодно гуманитарные учреждения Организации Объединенных Наций совместно с неправительственными организациями оказывают гуманитарную помощь в размере более 1 млрд долл. США примерно 5 миллионам человек.

100. Ряд других структур Организации Объединенных Наций в регионе и за его пределами могут внести дополнительный вклад в многогранную деятельность Организации в Южном Судане. Среди них базирующееся в Аддис-Абебе Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе, которому поручено укреплять партнерство между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом в вопросах мира и безопасности, и также базирующаяся в Аддис-Абебе Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по Африканскому Рогу, которой поручено сотрудничать с ИГАД в целях предотвращения конфликтов и содействия миру и безопасности во всем регионе. Заметную роль играют также политические структуры Организации Объединенных Наций, базирующиеся в Нью-Йорке, в том числе Департамент операций в пользу мира и Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства, которые активно участвуют в мирном процессе, и Консультативный совет высокого уровня по вопросам посредничества, который потенциально может содействовать продвижению политического процесса. Кроме того, в Организации Объединенных Наций имеется несколько специализированных структур по вопросам защиты, включая структуры Специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, Специального представителя по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, Специального советника по предупреждению геноцида и Специального советника по вопросу об ответственности по защите, которые могут привлечь внимание на высоком уровне к проблемам защиты и содействовать проведению необходимых реформ в своих областях. Не менее важную роль играют расположенное в Женеве Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

[18] См. резолюцию 2514 (2020) Совета Безопасности, п. 17.
[19] Там же, пп. 8 (c) (ii) и (iii).
[20] Там же, п. 36.

и Комиссия по правам человека в Южном Судане, учрежденная в марте 2016 года Советом по правам человека.

B. Необходимость усиления координации действий и политического участия региональных и международных субъектов

101. Региональные субъекты поддерживали идею регулярного взаимодействия между ИГАД, Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций, и группа по обзору установила наличие усилий по координации деятельности этих субъектов. В 2018 году эти три организации согласовали концептуальную записку о взаимном сотрудничестве в поддержку Обновленного мирного соглашения в Южном Судане. С 2017 года старшие должностные лица Комиссии Африканского союза и Секретариата Организации Объединенных Наций совершили несколько совместных поездок в Южный Судан. В мае 2019 года Комиссар Африканского союза по вопросам мира и безопасности Смаил Шерги, заместитель Генерального секретаря по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций Жан-Пьер Лакруа и Специальный посланник ИГАД в Южном Судане Исмаил Вайс совершили совместную поездку в Южный Судан. В этой поездке участвовали послы стран Специального комитета высокого уровня Африканского союза по Южному Судану. Во второй половине 2019 года Организация Объединенных Наций, Африканский союз и ИГАД предприняли скоординированные усилия для поощрения личных встреч между президентом и нынешним первым вице-президентом и для формирования Обновленного переходного правительства национального единства. МООНЮС также оказывала материально-техническую поддержку в организации поездок ИГАД по запросу и в организации поездок Совета мира и безопасности Африканского союза. В июле 2018 года первый заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Специальный посланник Председателя Комиссии Африканского союза по вопросу о женщинах, мире и безопасности совершили совместную поездку солидарности в Южный Судан, в ходе которой основное внимание уделялось вопросу участия женщин. У Специального посланника были также возможности укрепить сотрудничество с МООНЮС и соответствующими структурами Организации Объединенных Наций и ИГАД, в частности путем активизации взаимодействия с советниками по гендерным вопросам в соответствующих органах ИГАД и в МООНЮС.

102. Миссия регулярно взаимодействует с дипломатическим сообществом в Джубе, а также проводит двусторонние встречи со Специальным посланником ИГАД, Представителем Африканского союза, специальными посланниками в Южном Судане из Уганды, Судана и Кении и осуществляет другую связанную с этим деятельность. Собеседники указали, что координация между Европейским союзом и МООНЮС является регулярной и что Специальный представитель Генерального секретаря проводит еженедельные презентации. Вместе с тем имеются возможности для улучшения координации в части стратегических политических установок между Европейским союзом, МООНЮС и страновой группой Организации Объединенных Наций.

103. Региональные субъекты, с которыми общалась группа по обзору, сообщили ей, что они бы приветствовали дополнительную поддержку со стороны Организации Объединенных Наций, включая материально-техническую поддержку, для обеспечения того, чтобы их должностные лица могли эффективнее содействовать продвижению мирного процесса. Они также подчеркнули необходимость смещения акцента в ходе совещаний с узконаправленного взаимодействия, сосредоточенного на обмене информацией, в сторону более

структурированного взаимодействия и разработки совместных стратегий, возможно на основе совместной оценки потребностей в постконфликтный период и совместного анализа. Они высказывали различные мнения в отношении того, какие региональные субъекты обладают сравнительными преимуществами в плане участия в разоружении, демобилизации и реинтеграции и в реформе сектора безопасности, однако практически все они соглашались с тем, что широкое присутствие МООНЮС в стране позволяет ей играть ведущую роль в налаживании взаимодействия с гражданскими властями Южного Судана на уровне штатов, содействовать передаче штатам полномочий и помогать региональным субъектам распространять свою деятельность на субнациональный уровень. Что касается решения проблемы гендерного равенства, то заинтересованные стороны в регионе отмечали, что МООНЮС могла бы содействовать обеспечению доступа к общинам для осуществления деятельности, направленной на нормативные и культурные изменения.

104. Ряд собеседников подчеркнули сложности, обусловленные большим числом гарантов, участвующих в мирном процессе. Например, иногда инициативы ИГАД и воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке, как представляется, частично дублируют инициативы МООНЮС. Кроме того, хотя Африканский союз играет ведущую роль во взаимодействии с южносуданскими субъектами по вопросам, касающимся механизмов правосудия переходного периода, о которых говорится в Обновленном мирном соглашении, по большинству других вопросов он уступил эту роль руководству ИГАД. По сути, это не проблема, но когда Африканский союз уступает руководящую роль ИГАД, а ИГАД не может играть роль лидера в том или ином вопросе, это может привести к бездействию. В целом, большинство заинтересованных сторон, беседовавших с группой по обзору, соглашались с необходимостью того, чтобы государства — члены ИГАД уделяли больше внимания осуществлению Соглашения и активнее поддерживали его. Они также были согласны в том, что необходимы более скоординированные политические установки со стороны ИГАД, Африканского союза и Организации Объединенных Наций и что для преодоления значительных препятствий на пути мирного процесса необходимо, чтобы скоординированное взаимодействие осуществлялось не только на рабочем уровне, но и на очень высоком уровне. Эти общие действия должны включать совместные поездки представителей Организации Объединенных Наций, Африканского союза и ИГАД в Южный Судан и другие страны региона. Еще одной мерой, которая могла бы обеспечить более оперативную поддержку расширению взаимодействия международных субъектов с южносуданскими заинтересованными сторонами, было бы назначение постоянного председателя воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке. Африканский союз и другие заинтересованные стороны неоднократно призывали ИГАД поскорее принять меры в этом отношении.

105. Наконец, группа по обзору отметила, что Специальный представитель Генерального секретаря по Южному Судану и глава МООНЮС, Специальный посланник Генерального секретаря по Африканскому Рогу и глава Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе также регулярно проводят брифинги в ходе заседаний Совета министров ИГАД и Совета мира и безопасности Африканского союза. Одна из целей этих брифингов заключается в содействии обеспечению единства установок и действий этих трех структур. В этом отношении эти брифинги оказывают определенное воздействие. Тем не менее некоторые собеседники отметили, что потенциал использования структур и ресурсов Организации Объединенных Наций в регионе порой остается незадействованным. Миссия могла бы расширить свои контакты с Отделением Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и активнее опираться на

него в целях содействия коллективной координации установок с государствами — членами Африканского союза, Советом мира и безопасности Африканского союза и Специальным комитетом высокого уровня Африканского союза по Южному Судану по ключевым вопросам, включая осуждение нарушений Соглашения о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и правительством Республики Южный Судан и основные моменты осуществления Обновленного мирного соглашения. Канцелярия Специального посланника могла бы играть аналогичную роль по отношению к этому региону. В этой связи по просьбе Генерального секретаря Организация Объединенных Наций разработала всеобъемлющую региональную превентивную стратегию для Африканского Рога, ставшую основой для более активного взаимодействия с ИГАД и мирным процессом. Можно также сделать больше для повышения эффективности усилий соответствующих подразделений Секретариата и других органов Организации Объединенных Наций, участвующих в мирном процессе, в контексте их взаимодействия с южносуданскими заинтересованными сторонами и с другими соответствующими африканскими и международными субъектами.

V. Осуществление мандата МООНЮС и другие связанные с ним процессы: вызовы и адаптация и прогресс

A. Вызовы и адаптация

106. Для группы по обзору было очевидно, что МООНЮС внесла значительный вклад в обеспечение мира и безопасности в Южном Судане. Заинтересованные стороны, включая внутренне перемещенных лиц, гражданское общество, аналитические центры и гуманитарные организации, подтвердили, что одно ее присутствие служило фактором сдерживания нежелательного поведения сторон конфликта. Хотя Миссия не могла добраться до всех очагов насилия, многие жизни были спасены благодаря ее добрым услугам, присутствию и способности развернуть свои силы в тех местах, где существовали угрозы политического и межобщинного конфликта.

107. Руководство МООНЮС содействовало выработке подходов к миротворчеству, ориентированных на достижение конкретных результатов, и обеспечило на высоком уровне стратегические рамки деятельности на местах. Ожидается, что главы местных отделений приведут их деятельность в соответствие со стратегическими рамками, сохранив при этом децентрализованные полномочия, чтобы Миссия могла быстрее реагировать на проблемы и контекстуализировать ответные меры.

108. Кроме того, Отдел МООНЮС по политическим вопросам и Отдел по гражданским вопросам приступили к укреплению связей между своей работой на субнациональном и национальном уровнях. Эти усилия охватывают многие основные направления работы Миссии с целью преодолеть разобщенность, которая часто присутствует в миротворческих миссиях. В документах Миссии, рассмотренных группой по обзору, подчеркивается необходимость подхода, увязывающего работу на субнациональном и национальном уровнях, и, по мнению должностных лиц Миссии, такое стратегическое мышление начинает приводить к изменению характера работы МООНЮС. Между Отделом по политическим вопросам в Джубе и главами местных отделений и специалистами по гражданским вопросам на местах налажено более регулярное и стратегическое взаимодействие, а заместитель Специального представителя Генерального секретаря по политическим вопросам прилагает полезные усилия, направленные на

согласование деятельности подразделений, занимающихся работой по основным компонентам.

109. Однако деятельность МООНЮС сдерживается рядом материально-технических и оперативных проблем. Южный Судан имеет один из самых сложных в мире рельефов местности для передвижения войск и другого персонала и чрезвычайно слабую инфраструктуру: в стране, примерно равной по территории Франции, протяженность дорог с твердым покрытием составляет всего 200 километров. Ситуация усугубляется в сезон дождей, когда частые наводнения делают дороги непроходимыми.

110. Миссия также обратила внимание группы по обзору на многочисленные нарушения права Миссии на свободу передвижения, закрепленного в Соглашении о статусе сил, которое правительство Южного Судана и другие вооруженные субъекты обязались соблюдать. Обмен информацией между МООНЮС и правительством о передвижениях персонала и имущества МООНЮС трансформировался в процесс утверждения: если уведомления о предоставлении информации от МООНЮС официально не зарегистрированы и не подписаны правительством, то передвижение МООНЮС блокируется. Запросы на обеспечение безопасности полетов также требуют утверждения их правительством, и, хотя заинтересованные стороны из МООНЮС утверждали, что они могут свободно летать без утверждения таких запросов, это сопряжено с повышенным риском для техники и личного состава. Эти риски следует оценивать с учетом прошлого опыта: ранее авиасредства МООНЮС сбивались или обстреливались сторонами в конфликте. Например, соответственно в 2012 и 2014 годах были сбиты гражданский вертолет и военный вертолет

111. Большинство представителей южносуданских властей, с которыми контактировала группа по обзору, либо просто отрицали наличие нарушений Соглашения о статусе сил, либо утверждали, что они обязаны не допускать МООНЮС в районы, где миротворцы могут пострадать от продолжающегося насилия, либо возлагали вину за нарушения на неконтролируемые силы в отдаленных районах. Хотя некоторые нарушения права Миссии на свободу передвижения, вероятно, связаны с плохим командованием и управлением и фрагментарными или неясными полномочиями между ветвями власти, в ходе консультаций, проведенных группой по обзору, выяснилось, что нарушения происходят также на центральном уровне и, как представляется, являются частью преднамеренной стратегии по ограничению передвижения МООНЮС в районах, где имеет место насилие и где гражданскому населению может угрожать опасность. Помимо отказа МООНЮС в доступе в те районы, где происходят нарушения прав человека, правительство, как представляется, также ужесточает ограничения на передвижение МООНЮС, выдачу въездных виз ее персоналу и таможенную очистку оружия и техники, в том числе в ответ на высказывания Совета Безопасности, с которыми оно не согласно. Нарушения правительством Соглашения о статусе сил являются самым важным фактором из тех, что ограничивают способность МООНЮС выполнять свой мандат.

B. Прогресс, достигнутый МООНЮС в реализации четырех предусмотренных ее мандатом основных компонентов деятельности

1. Защита гражданского населения

112. С 2013 года МООНЮС обеспечила физическую защиту сотен тысяч гражданских лиц в пунктах защиты гражданского населения по всей стране. Практически все заинтересованные стороны признают ценность этого вклада в защиту

в Южном Судане. В сентябре 2020 года Миссия начала процесс перепрофилирования пунктов защиты гражданского населения в лагеря для внутренне перемещенных лиц и проинформировала группу по обзору о своем намерении продолжать процесс перепрофилирования пунктов в Джубе и Бентиу в ноябре 2020 года и в конечном итоге в Малакале, когда это позволят сделать условия в плане безопасности. Первыми для перепрофилирования были выбраны те пункты, где, по оценкам Миссии, угрозы гражданскому населению были наименьшими, — пункты в Вау и Боре. Группа по обзору услышала различные мнения о будущей судьбе оставшихся пунктов защиты гражданского населения и относительно рисков и выгод, связанных с отходом от деятельности по физической охране этих пунктов.

113. Во время встреч с группой по обзору внутренне перемещенные лица, проживающие в оставшихся пунктах защиты гражданского населения, заявляли, что они не верят в то, что политические деятели будут продолжать осуществлять Обновленное мирное соглашение. Они также высказывали опасения за свою безопасность в случае срыва мирного соглашения. Они призвали к созданию объединенных сил безопасности, разоружению, демобилизации и реинтеграции, воссозданию переходного парламента и назначениям в состав субнациональных органов управления до рассмотрения вопроса о дальнейшем перепрофилировании пунктов. Лидеры гражданского общества и национальные органы по правам человека также выражали озабоченность и выступали за то, чтобы при рассмотрении вопроса о том, следует ли перепрофилировать пункты защиты гражданского населения, учитывались, как они выразились, реалистичные сроки объединения полицейских сил и сил безопасности. В своем коммюнике от 18 сентября 2020 года Совет мира и безопасности Африканского союза выразил озабоченность по поводу вывода МООНЮС из пунктов защиты гражданского населения и его потенциально негативного воздействия на охрану и безопасность внутренне перемещенных лиц. Большинство должностных лиц МООНЮС считает, что гражданские лица в пунктах защиты гражданского населения не подвергаются более высокой опасности непосредственного физического нападения по сравнению с остальным населением, которая обусловливала бы дальнейшее обеспечение специальной охраны этих пунктов. Несколько гуманитарных учреждений согласились с оценкой Миссии. Большинство же гуманитарных организаций, которые оценивали эту ситуацию с позиции более широкого подхода к угрозам в области защиты, чем тот, что обычно применяется миротворцами, выражали обеспокоенность по поводу того, как будущее ухудшение ситуации в области безопасности в преддверии выборов может повлиять на безопасность в пунктах защиты, а также по поводу возможных непосредственных и более долгосрочных угроз в области защиты, связанных с нерешенными жилищными, земельными и имущественными проблемами и сложными взаимосвязями между средствами к существованию и отсутствием безопасности.

114. Несмотря на эти различия во взглядах, все заинтересованные стороны согласились с тем, что конечной целью должно быть продвижение долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц и что ситуация в каждом из пунктов защиты гражданского населения различна. Группа по обзору приняла к сведению ряд совещаний, которые в течение нескольких лет проводились между МООНЮС и гуманитарными организациями в целях обсуждения различных аспектов перепрофилирования пунктов защиты гражданского населения. Некоторые из этих мероприятий послужили основой для подготовки опубликованного в сентябре 2019 года доклада о будущем планировании пунктов защиты гражданского населения в Южном Судане. Должностные лица Миссии подчеркивали, что в обеспечение того, чтобы процесс перепрофилирования носил консультативный характер, были вложены значительные ресурсы. Гуманитарные

организации выражали озабоченность по поводу того, что, несмотря на регулярные совещания по этой теме, они не считают, что им удалось существенно повлиять на направление или график этого процесса. Дипломаты и гуманитарные организации подчеркивали важность двусторонних консультаций для разработки «дорожных карт» долгосрочных решений, транспарентности в планировании Миссией перепрофилирования каких-либо оставшихся пунктов и поэтапных шагов, которые позволят гуманитарным организациям и правительственным субъектам соответствующим образом корректировать свою деятельность. Хотя Миссия считала, что эти озабоченности учитываются в ходе всего процесса перепрофилирования, мнения, которые были доведены до группы по обзору, указывают на то, что для устранения этих озабоченностей необходимо дальнейшее взаимодействие.

115. Помимо защиты гражданского населения в соответствующих пунктах, МООНЮС содействует улучшению физической защиты посредством патрулирования, осуществляемого ее военным компонентом. Должностные лица Миссии и гуманитарные организации согласились с тем, что комплексное патрулирование приносит больше пользы, чем патрулирование, осуществляемое исключительно военным компонентом, поскольку оно позволяет взаимодействовать с большим числом и более широким кругом субъектов и решать более целенаправленные задачи. По этим причинам МООНЮС все больше полагается на комплексное, а не на чисто военное патрулирование. Представленная группе по обзору документация и консультации с должностными лицами МООНЮС и гуманитарными организациями свидетельствуют о том, что в большинстве случаев осуществляемое МООНЮС патрулирование по-прежнему представляет собой кратковременное патрулирование в дневные часы и на небольшие расстояния. Однако должностные лица МООНЮС пояснили, что Миссия приступила к внедрению модели патрулирования по принципу разветвленной сети. Эта модель предполагает создание на длительный период временных баз, с которых Миссия может осуществлять патрулирование в более отдаленные районы, которые иначе были бы недоступны. Миссия также пытается внедрить систему конкретно ориентированного патрулирования с четкой целью, и Отдел МООНЮС по правам человека наладил более тесные отношения с силами с целью обмена информацией о выявленных очагах напряженности и направления патрулей в эти точки. Кроме того, силы стали регулярно проводить патрулирование, помогая женщинам покидать пункты защиты гражданского населения и возвращаться в них, с тем чтобы снизить вероятность сексуального и гендерного насилия и связанного с конфликтом сексуального насилия во время сбора хвороста и заготовки дров. Эти усилия заслуживают одобрения и, как представляется, они уже оказывают, пусть пока и небольшое, воздействие на качество патрулирования.

116. Попытки разработать модель патрулирования по принципу разветвленной сети и сделать патрулирование более чутким к угрозам осложняются возможностями войск. Представители МООНЮС и других структур Организации Объединенных Наций подчеркивали, что некоторые подразделения в составе МООНЮС не имеют необходимого оборудования для того, чтобы быть мобильными в условиях Южного Судана. В частности, должностные лица МООНЮС выявили потребность в вездеходах, которая в настоящее время не удовлетворяется. Значительная часть принадлежащего контингентам имущества, которым оснащены войска, недоиспользуется, поскольку зачастую оно не пригодно для данных условий. Кроме того, многие предоставляемые странами подразделения не имеют возможности действовать в качестве самообеспечиваемых подразделений при развертывании в отдаленных районах, что жизненно важно с точки зрения более мобильного и действенного подхода к защите гражданских лиц. В

целом эти пробелы в оснащении ограничивают возможности сил по обеспечению физической защиты.

117. На основе консультаций и анализа обзоров эффективности деятельности, проведенных руководством сил группа по обзору пришла к выводу, что в целом войска в составе МООНЮС обладают готовностью и настроем к выполнению поставленных перед ними задач.

118. Полиция Организации Объединенных Наций состоит как из сформированных полицейских подразделений, так и полицейских, служащих по индивидуальному контракту. До настоящего времени полиция Организации Объединенных Наций в основном отвечала за безопасность и охрану внутренне перемещенных лиц, находящихся в пунктах защиты гражданского населения. Первостепенной задачей сформированных полицейских подразделений было обеспечение защиты по периметру пунктов защиты гражданского населения, а основной задачей полицейских, служащих по индивидуальному контракту, — патрулирование и обеспечение безопасности внутри этих пунктов. Примерно 70–80 процентов служащих по индивидуальному контракту полицейских, развернутых в пунктах защиты гражданского населения, следуют практическому подходу к полицейской деятельности. Как правило, им удается реагировать на угрозы, о которых сообщают внутренне перемещенные лица, проживающие в этих пунктах. Однако в Бентиу, где находится крупнейший пункт защиты гражданского населения, гуманитарные организации отмечали сложности с оперативным реагированием полиции на угрозы, исходящие из этого пункта, из-за чрезмерной нагрузки. Кроме того, по мнению некоторых должностных лиц МООНЮС, полицейским Организации Объединенных Наций в определенной степени недостает понимания ситуации и специального опыта, которые необходимы для оказания поддержки Национальной полицейской службе Южного Судана в работе с населением с учетом специфики различных регионов и районов Южного Судана.

119. Миссия проводит различную работу, которая помогает предотвращать насилие и создавать условия, благоприятствующие защите, как это предусмотрено первым и третьим уровнями концепции защиты гражданского населения Департамента операций в пользу мира. Например, Отдел МООНЮС по гражданским вопросам провел ряд мероприятий по сближению между представителями Народных сил обороны Южного Судана и Народно-освободительного движения/армии Судана в оппозиции и другими военными представителями оппозиции в целях ослабления напряженности между ними и достижения местных договоренностей о свободе передвижения гражданского населения между районами, контролируемыми различными вооруженными субъектами. По оценкам Миссии, такие действия в штатах Западный Бахр-эль-Газаль, Верхний Нил и Юнити привели к уменьшению числа контрольно-пропускных пунктов на дорогах и к более свободному передвижению гражданского населения, что благоприятно отразилось на его доступе к рынкам и возможностям в плане средств к существованию. Кроме того, специалисты по гражданским вопросам организовывали диалоги между гражданским населением и военными для выявления и пресечения злоупотреблений по отношению к гражданским лицам со стороны вооруженных субъектов и проводили межобщинные и внутриобщинные диалоги в целях содействия социальной сплоченности. В целях обеспечения инклюзивности Отдел по гражданским вопросам сохранял при этом 30-процентную квоту участия в проводимых форумах для женщин и 20-процентную — для молодежи. В целом ряде случаев МООНЮС содействовала поездкам национальных политических деятелей, включая парламентариев, в те районы страны, где отмечался рост напряженности. При содействии национальных и общинных лидеров МООНЮС удавалось успокоить ситуацию. Во второй половине 2019 года такие

мероприятия проводились в северной части Румбека в штате Лейкс и в округах Бома и Капоэта в штате Восточная Экватория. Эта деятельность является частью усилий МООНЮС по более тесной увязке ее действий на субнациональном уровне с общенациональной политической динамикой.

120. Еще одним компонентом мандата МООНЮС в области защиты является содействие созданию безопасной среды посредством проведения разъяснительной работы, оказания технической помощи и предоставления консультаций южносуданским субъектам по вопросам международного гуманитарного права, сексуального и гендерного насилия и защиты детей. Мандат Миссии также учитывает важность выездных судов для решения проблемы безнаказанности и роли МООНЮС в их поддержке, причем эта деятельность не привязана к какому-либо одному конкретному компоненту. В последние несколько лет Консультативная группа МООНЮС по вопросам верховенства права поддерживала правительство Южного Судана в деле создания выездных судов, которые рассмотрели 287 дел и вынесли 153 обвинительных приговора. Заинтересованные стороны из различных секторов дали высокую оценку этой работе и тому конкретному вкладу, который она вносит в содействие созданию безопасной среды.

121. Группа МООНЮС по вопросам верховенства права также предоставила технические консультации и оказала помощь в разработке следующих документов: национального законодательства в поддержку осуществления планов действий Народных сил обороны Южного Судана и Национальной полицейской службы Южного Судана по борьбе с сексуальным насилием, связанным с конфликтом; закона о ревизионной палате (направленного на обеспечение подотчетности государственных учреждений перед обществом); закона о нефти (направленного на содействие транспарентному управлению нефтяными ресурсами); закона о банковской деятельности (направленного на поддержку транспарентного регулирования деятельности финансовых учреждений) и других законов, о которых говорится в главе IV Обновленного мирного соглашения. В партнерстве с учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими субъектами МООНЮС также поддержала разработку проекта земельной политики, который, в случае его утверждения, поможет укрепить способность южносуданских институтов мирно регулировать вопросы, касающиеся прав собственности, и разрешать земельные споры. Хотя парламент при поддержке МООНЮС добился прогресса в разработке законодательных актов во многих областях, должностные лица Организации Объединенных Наций отметили, что их принятию мешают задержки с формированием нового парламента и недостаток политической воли и заинтересованности в том, что касается законодательной реформы, на самых высоких уровнях правительства.

122. Помимо своих общих обязанностей по защите гражданского населения МООНЮС выполняет специальные функции по защите от сексуального и гендерного насилия и от сексуального насилия в связи с конфликтом и функции по защите детей. Основываясь на консультациях, группа по обзору пришла к выводу, что МООНЮС внесла конкретный вклад в защиту гражданского населения от сексуального и гендерного насилия и сексуального насилия в связи с конфликтом. Информационно-пропагандистская деятельность Миссии позволила повысить осведомленность о том, что сексуальное и гендерное насилие и сексуальное насилие в связи с конфликтом являются нарушениями международного права и национальных законов. Если говорить конкретнее, то пропагандистская деятельность МООНЮС привела к освобождению похищенных женщин и девочек, особенно в Западной Экватории, где в 2019 году были освобождены более 100 женщин и девочек, которые удерживались Народно-освободительным движением/армией Судана в оппозиции.

123. Хотя стигматизация и потенциальная месть в отношении пострадавших попрежнему являются серьезным препятствием для представления информации, МООНЮС и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций способствовали повышению осведомленности о связанном с конфликтом сексуальном насилии и правах его жертв. Например, в 2019 году МООНЮС в партнерстве с Советом церквей Южного Судана распространила заявление с осуждением стигматизации в отношении жертв связанного с конфликтом сексуального насилия. Хотя не следует ожидать, что после какой-либо отдельной кампании или отдельного мероприятия по повышению осведомленности у людей изменится мировоззрение, заинтересованные стороны отметили, что, вместе взятые и осуществляемые на протяжении долгого времени, такие усилия очень важны в этом деле. В сотрудничестве с Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта МООНЮС добилась осуждения связанного с конфликтом сексуального насилия сторонами конфликта и принятия ими обязательств по сокращению числа случаев связанного с конфликтом сексуального насилия, и по просьбе национальных властей МООНЮС внесла в программу военной подготовки изменения, касающиеся связанного с конфликтом сексуального насилия. Кроме того, в МООНЮС имеется специальное полицейское подразделение, занимающееся вопросами защиты женщин, детей и уязвимых групп населения. В пунктах защиты гражданского населения входящие в состав этого подразделения сотрудники совместно с гуманитарными партнерами проводили мероприятия по разъяснению гендерных аспектов и принимали меры в связи с сообщениями о сексуальном и гендерном насилии. С 2019 года в некоторых районах Джубы специальная полицейская группа в составе полиции Организации Объединенных Наций размещает своих сотрудников совместно с сотрудниками Национальной полицейской службы Южного Судана в целях оказания технической поддержки по вопросам борьбы с сексуальным и гендерным насилием и преступностью среди несовершеннолетних. Хотя это важная инициатива, которую руководство Национальной полицейской службы, по ее утверждению, поддерживает, группа по обзору отметила, что она имеет слабое воздействие ввиду низкого исходного уровня потенциала Национальной полицейской службы в области борьбы с сексуальным и гендерным насилием и ввиду ротации подготовленных сотрудников и их перевода в другие точки вследствие коррупции на низовом уровне и плохого управления.

124. Заинтересованные стороны подчеркнули, что, хотя обеспечение физической защиты гражданского населения от сексуального и гендерного насилия и сексуального насилия, связанного с конфликтом, является непростым делом, МООНЮС необходимо и далее уделять этому первоочередное внимание. В результате обзора нескольких аналитических продуктов, используемых МООНЮС, было установлено, что они позволяют анализировать то, как молодежная динамика способствует насилию, но при этом были также выявлены пробелы в гендерном анализе угроз. Кроме того, заинтересованные стороны в военном и полицейском компонентах указали на необходимость обеспечения более полного учета гендерной проблематики в процессе анализа конфликта и в процессе планирования, а также усиления подготовки сотрудников, особенно координаторов по гендерным вопросам, в том, что касается выявления сексуального и гендерного насилия и реагирования на него.

125. Группа по обзору выявила несколько факторов, способных либо подрывать, либо усиливать деятельность Миссии по защите гражданского населения. Заинтересованные стороны явно признали необходимость применения комплексных подходов к защите и отметили, что военные базы МООНЮС не столь

уж эффективны с точки зрения защиты гражданского населения без регулярного присутствия на них гражданского персонала.

126. Группа по обзору отметила также, что МООНЮС добилась прогресса в совершенствовании процессов раннего предупреждения, хотя в этой области и сохраняются серьезные пробелы. Среди достижений — увеличение штата и укрепление потенциала полевых комплексных оперативных центров, более широкое использование информации, поступающей из Отдела МООНЮС по гражданским вопросам, для прогнозирования конфликтов и налаженное Объединенным аналитическим центром миссии управление секретариатом, позволившее уменьшить информационную разобщенность. Вместе с тем должностные лица МООНЮС отмечали, что в определенной степени разобщенность сохраняется и что из-за ограниченных возможностей Центр сих пор не разработал общемиссионский план по получению информации. В Центре имеется небольшое число должностей высокого уровня, и недавно он взял на себя управление базой данных Миссии по отслеживанию инцидентов на платформе Sage. Официальные лица Миссии отметили, что качество отчетности негражданского персонала, включая военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, вызывает обеспокоенность. В частности, слабым местом являются помощники по связям с общинами. В отличие от других сходных по размеру и мандату миссий по поддержанию мира в МООНЮС помощники по связям с общинами находятся в подчинении у глав полевых отделений, а не у Отдела по гражданским вопросам. Во многих случаях это приводит к тому, что возможности помощников по связям с общинами используются не полностью, и к тому, что они не способны создавать системы экстренного оповещения населения, которые доказали свое жизненно важное значение в плане раннего предупреждения в других миссиях. В МООНЮС помощники по связям с общинами нанимаются на том же штатном уровне, что и помощники по лингвистическому обеспечению, и в результате они часто выполняют те же функции, что и помощники по лингвистическому обеспечению, вместо того чтобы выполнять более широкие функции, предусмотренные для помощников по связям с общинами.

127. Несмотря на слабости, которые объясняются этими проблемами с помощниками по связям с общинами, МООНЮС имеет четкие инструкции для сотрудников, в которых определяется, как обеспечить инклюзивный характер работы с населением и не допускать при этом непреднамеренных негативных последствий для гражданского населения. Миссия предусматривает особые квоты для включения женщин в состав участников своих диалоговых форумов. Однако МООНЮС, как представляется, не имеет каких-либо конкретных стратегий и не проводит каких-либо специальных мероприятий для выявления и устранения препятствий на пути эффективного участия женщин.

128. Что касается общей стратегической и оперативной координации деятельности по защите, то группа по обзору пришла к выводу, что, хотя многие секции МООНЮС проводят способствующую защите работу по всем трем уровням концепции защиты гражданского населения, эта деятельность не обязательно осуществляется в рамках целевых, скоординированных планов по решению четко определенных проблем защиты. Многие мероприятия в рамках диалога остаются разовыми мерами без планирования последующих действий или стратегий достижения конкретных результатов. Хотя руководство Миссии пытается пропагандировать подход, основанный на эффективности и на достижении конкретных результатов, стратегии полевых отделений не основываются на детальном анализе и не обновляются достаточно регулярно в ответ на необходимость устранения конкретных угроз в области защиты. Они обеспечивают общую, а не детально проработанную основу для устранения угроз в области защиты. Недавние инициативы по борьбе с насилием на субнациональном уровне в

Джонглее были более скоординированными и основывались на более тщательном анализе действующих лиц и развития событий. Миссия могла бы также извлечь пользу из улучшения координации между советниками по вопросам защиты гражданского населения и персоналом МООНЮС, выполняющим специальные функции по защите, например по защите от связанного с конфликтом сексуального насилия и по защите детей.

129. Группа по обзору услышала убедительные доводы о том, что планирование и инициативы, в рамках которых средства к существованию, помощь и безопасность рассматриваются как тесно связанные между собой явления, имеют больше шансов устранить коренные причины насилия и могут формировать основу для применения подходов, общих для миротворческой миссии и участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития. Возможным примером такого подхода, на который можно опереться, является целевой фонд примирения, стабилизации и устойчивости, учрежденный в декабре 2018 года с участием многих партнеров в качестве совместной инициативы МООНЮС и страновой группы Организации Объединенных Наций. Осуществляемые в его рамках проекты имеют целью содействие согласованию усилий, направленных на решение некоторых укоренившихся в стране проблем в области защиты, например путем борьбы с межобщинным насилием и связанной с ним кражей скота, расширения гражданского и политического пространства для участия граждан в политических и мирных процессах и создания благоприятных условий для реализации долгосрочных решений продолжающегося в стране затянувшегося кризиса, связанного с перемещением населения.

2. Создание условий, благоприятствующих оказанию гуманитарной помощи

130. Многие участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития подтвердили, что присутствие и деятельность Миссии способствуют созданию благоприятных условий для оказания гуманитарной помощи. Выполняемые Миссией полеты и обеспечиваемая ею охрана взлетно-посадочных полос для осуществления рейсов Службы гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций имеют ключевое значение для мобильности участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития. Кроме того, там, где города считаются небезопасными, многие участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития продолжают проживать в гуманитарных центрах, примыкающих к базам Организации Объединенных Наций, и в комплексах, охраняемых миротворцами Организации Объединенных Наций. Многие участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития выразили мнение, что присутствие Миссии в городах может иметь стабилизирующий эффект, облегчающий деятельность гуманитарных организаций, даже если они напрямую не просят МООНЮС о каких-либо действиях и не получают от них непосредственной выгоды.

131. При помощи МООНЮС Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, оказала поддержку в расчистке минных полей и обезвреживании кассетных боеприпасов на территории 82 процентов всех паямов страны. Совместно с Национальным органом по вопросам разминирования разработан план ликвидации всех известных взрывоопасных предметов в течение следующих пяти лет, с тем чтобы добиться соблюдения принятой в 1997 году Оттавской конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении. Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, тесно сотрудничает с гуманитарными организациями в вопросе недопущения минирования дорог и воздушных полос, с тем чтобы обеспечить возможность доставки гуманитарной помощи.

132. По итогам консультаций, проведенных группой по обзору, представляется, что по сравнению с периодом, предшествовавшим возобновлению насилия в 2016 году, диалог стал более открытым и стороны более четко осознают, что возможности Миссии не безграничны. Существует официальная процедура, в соответствии с которой гуманитарные организации могут через Управление по координации гуманитарных вопросов запросить у МООНЮС поддержку при проведении регулярных или запланированных мероприятий. Гуманитарные организации также особо отметили ряд случаев, когда МООНЮС оказывала им помощь в обеспечении их непосредственной защиты во время чрезвычайных ситуаций или нападений. Миссия привела примеры того, как она оказывала поддержку при эвакуации гуманитарных работников из Акобо в декабре 2019 года и из Гумурука в апреле 2020 года. Недавно, в октябре 2020 года, МООНЮС в Ренке оперативно предоставила убежище гуманитарным работникам, на которых напала вооруженная молодежь. Вместе с тем гуманитарные организации выражали обеспокоенность по поводу того, насколько последовательно МООНЮС реагирует на чрезвычайные ситуации, в которых гуманитарные организации просят обеспечить защиту их персонала и комплексов на местах. Поэтому МООНЮС, возможно, было бы полезно разъяснить внутренней аудитории и гуманитарным организациям, когда и как МООНЮС либо будет, либо не будет (или не сможет) реагировать на быстро развивающиеся угрозы, а также наладить процесс обратной связи для анализа действий МООНЮС в чрезвычайных ситуациях.

133. Заинтересованные стороны подчеркивали, что гуманитарный опыт Специального представителя Генерального секретаря является ценным активом и что координация между гуманитарными организациями и миротворцами в Южном Судане лучше, чем во многих других странах. Миссия располагает различными целевыми группами и проводит совещания высокого уровня с участием должностных лиц Миссии, учреждений системы Организации Объединенных Наций и других международных неправительственных организаций, включая совместную гуманитарную целевую группу МООНЮС и страновой группы. Тем не менее многие заинтересованные стороны указывали, что эти совещания не дают гуманитарным организациям вне системы Организации Объединенных Наций реальных возможностей для двусторонней коммуникации, для влияния на стратегии Миссии или для понимания того, какую роль играет обратная связь в деятельности, планировании и стратегиях Миссии. Дальнейшие усилия по повышению транспарентности некоторых процессов планирования и принятия решений могли бы принести пользу.

3. Поддержка усилий по осуществлению Обновленного мирного соглашения и мирного процесса

134. Стремясь обеспечить прогресс в деле осуществления Обновленного мирного соглашения, МООНЮС проводит последовательную линию в политических вопросах и использует для этого публичные заявления и частные контакты посредством оказания добрых услуг. Благодаря такой последовательности и определенным прямым контактам с региональными и международными субъектами МООНЮС влияет на публичные политические заявления других ключевых субъектов, помогая тем самым задавать тон конструктивного давления в целях осуществления договоренностей.

135. Миссия вносит ключевой вклад в мирный процесс и по ряду других направлений. Она неоднократно привлекала в Южный Судан, часто из других стран континента, технических экспертов для предоставления южносуданским политическим деятелям консультаций по спорным и нерешенным вопросам, таким как меры безопасности в переходный период. Хотя результаты этих усилий

пока не до конца ясны, они представляются конструктивными и хорошо воспринимаются.

136. Кроме того, в рамках своей инициативы по увязке мирных процессов на субнациональном и национальном уровнях МООНЮС прилагает усилия к тому, чтобы превратить мирный процесс из диалога элит во всеохватный диалог с участием большего числа заинтересованных сторон по всей стране и тем самым обеспечить прочность достигнутых договоренностей. Действия в поддержку этой цели включают создание форума политических партий и содействие установлению диалога между формирующимися политическими партиями в целях расширения гражданского пространства и создания условий, при которых политические субъекты имеют возможность бороться за власть мирными политическими средствами, а не с помощью насилия. Южносуданские заинтересованные стороны высоко оценили эти усилия, которые, как представляется, поддерживаются Обновленным переходным правительством национального единства.

137. Помимо этого, Миссия организовала в Джубе серию диалогов на низовом уровне с участием представителей гражданского общества со всей страны для обсуждения мирного процесса и глубинных общественных причин конфликта. Миссия сообщила, что от 30 до 40 процентов участников диалогов на низовом уровне составляли женщины и что темами некоторых диалогов были защита и расширение прав и возможностей женщин и девочек. На момент проведения обзора было трудно оценить воздействие этих мероприятий, и, по мнению лидеров гражданского общества, для того чтобы они действительно возымели действие, важно будет принять меры по выполнению вынесенных рекомендаций. Безусловно, эти усилия согласуются с руководящими принципами, подчеркивающими важность инклюзивности для поддержания мирных процессов, и имеют потенциал для расширения гражданского пространства, углубления понимания населением Обновленного мирного соглашения, повышения чувства ответственности политических субъектов перед избирателями за пределами столицы и задействования той огромной поддержки идей мира, которая исходит от подавляющего большинства гражданского населения.

138. Стратегические связи важны везде, но они особенно важны как элемент поддержки этих усилий по налаживанию диалога на низовом уровне. Секция коммуникации и общественной информации в составе Миссии осуществляет широкий круг мероприятий, включая обеспечение функционирования радиостанции «Мирайя», вещающей на всю страну, проведение масштабных информационно-пропагандистских мероприятий, подготовку и распространение мультимедийных материалов среди местного населения и международного персонала и прямое взаимодействие со средствами массовой информации.

139. Миссия использовала радио «Мирайя» для распространения идей, лежащих в основе гражданских инициатив, а также для поощрения политического взаимодействия между политическими деятелями, базирующимися в Джубе, и избирателями по всей стране.

140. С учетом ограниченного прогресса в осуществлении связанных с гендерной проблематикой положений Обновленного мирного соглашения некоторые должностные лица Организации Объединенных Наций и представители гражданского общества указывали на необходимость того, чтобы МООНЮС шире использовала свою роль по оказанию добрых услуг для пропаганды участия женщин в процессе осуществления Соглашения на всех его этапах. Усилия должны быть сосредоточены на постоянном доведении до сведения политических лидеров информации о гендерном равенстве и гендерных показателях.

141. Наконец, материально-техническая поддержка национального диалога со стороны Миссии и ее усилия по пропаганде политической инклюзивности диалога имеют позитивный эффект. Как уже было отмечено, этот процесс предоставляет хорошую возможность для обеспечения того, чтобы мнения простых людей учитывались при принятии политических решений и разработке законодательных актов в соответствии с Обновленным мирным соглашением. Важным приоритетом остается обеспечение инклюзивности форумов национального диалога и безопасности их участников.

142. В Отделе МООНЮС по политическим вопросам нет специалистов по политическим вопросам на уровне полевых отделений, которые непосредственно занимались бы вопросами субнационального взаимодействия. Вместо этого в качестве политических субъектов выступают главы полевых отделений и специалисты по гражданским вопросам, которые наделены полномочиями вносить политический аспект в свою деятельность. Группа по обзору провела оценку того, как такое штатное расписание влияет на способность Миссии выполнять свой политический мандат, и пришла к выводу, что оно может помочь полевым отделениям избежать разрозненного подхода к политическому взаимодействию и обеспечить, чтобы предпринимаемые на субнациональном уровне усилия по поощрению диалога и борьбе с насилием основывались на политическом анализе. Однако для того чтобы эта система работала, главы полевых отделений и специалисты по гражданским вопросам должны воспринять идею о том, что они являются политическими субъектами. В своей деятельности Отдел по гражданским вопросам должен сохранять четкое понимание политических аспектов насилия и вовлеченных в него субъектов, а главам полевых отделений нужны политические стратегии для решения широкого спектра вопросов, затрагивающих мир и стабильность в районах их операций. Кроме того, главы полевых отделений и специалисты по гражданским вопросам, развернутые на местах, должны на регулярной основе взаимодействовать с находящимися в Джубе Отделом по политическим вопросам и заместителем Специального представителя Генерального секретаря по политическим вопросам в целях согласования своих политических стратегий. Причем на многие аспекты этой работы необходимо серьезно взглянуть через гендерный объектив. Полное отсутствие в полевых отделениях советников по вопросам защиты женщин и дефицит специалистов по гендерным вопросам, направляемых на места, затрудняют эту задачу, особенно с учетом огромного объема работы, которую приходится выполнять специалистам по гендерным вопросам.

4. Мониторинг нарушений прав человека и их расследование

143. Среди гражданского общества и гуманитарных организаций в Южном Судане отмечаются широкая поддержка и высокая оценка работы МООНЮС в области мониторинга и расследований. В ходе обсуждений с группой по обзору должностные лица МООНЮС отметили, что ряд изменений в структуре Отдела по правам человека укрепил работу Отдела. Среди них реорганизация работы специалистов по правам человека по тематическим областям, размещение старших сотрудников в полевых отделениях и создание оперативной следственной группы в целях обеспечения быстрого развертывания и расширения возможностей по расследованию нарушений прав человека на местах. Группа по обзору установила, что число публичных докладов о нарушениях прав человека, ежегодно публикуемых МООНЮС, за последние несколько лет существенно не изменилось, но показатели несколько улучшились по сравнению с 2016 и 2017 годами. Хотя трудно в полной мере оценить своевременность представления докладов, поскольку некоторые доклады представляют собой скорее долговременные тематические исследования, нежели доклады о привязанных к конкретным

срокам инцидентах, группа все же отметила некоторые улучшения в плане своевременности публичных докладов, выпускаемых Отделом по правам человека.

144. В дополнение к своей роли по информированию общественности МООНЮС играет ключевую роль в отслеживании связанного с конфликтом сексуального насилия через механизмы наблюдения, анализа и отчетности и в отслеживании шести грубых нарушений в отношении детей через механизм мониторинга и отчетности по вопросу о детях и вооруженных конфликтах. В то время как учреждения системы Организации Объединенных Наций предоставляют информацию этим механизмам и могут играть важную роль в предупреждении МООНЮС о необходимости проведения расследований в тех случаях, когда имеются подозрения в совершении нарушений, МООНЮС несет основную ответственность за управление этими механизмами наблюдения и отчетности, которые могут инициировать проведение крайне важного анализа для целей принятия мер и сигнализировать о необходимости широкого дипломатического взаимодействия в связи с нарушениями. Некоторые должностные лица, занимающиеся гуманитарными вопросами и вопросами развития, говорили о том, что МООНЮС, страновой группе Организации Объединенных Наций и международным неправительственным организациям необходимо укреплять единообразие в вопросе сбора данных о связанном с конфликтом сексуальном насилии, отношениях между субъектами, осуществляющими мониторинг сексуального и гендерного насилия и связанного с конфликтом сексуального насилия, и в вопросе надежного обмена информацией.

145. Группа по обзору приняла к сведению поддержку, которую МООНЮС оказала в организации 20 посещений Совместным комитетом по проверке военных казарм для выявления детей-солдат, в результате которых во второй половине 2019 года было освобождено 53 таких ребенка. В феврале 2020 года МООНЮС и Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах выступили за разработку и содействовали в осуществлении первого всеобъемлющего плана действий в отношении детей, связанных с вооруженным конфликтом в Южном Судане, который был подписан всеми вооруженными группами страны. Помимо этого, при поддержке МООНЮС при штабе Народных сил обороны Южного Судана было открыто отделение по вопросам защиты детей. Это станет важной отправной точкой для выполнения страной своих обязательств по сокращению числа нарушений, совершаемых в отношении детей в вооруженном конфликте. В общении с группой по обзору заинтересованные стороны высказывали мнения о том, что, несмотря на коллективные усилия учреждений системы Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций, поддержка реинтеграции демобилизованных детей-солдат по-прежнему является острой проблемой и что в своих усилиях по борьбе с нарушениями МООНЮС должна сохранять беспристрастность, доверие к себе и готовность к взаимодействию как с правительством, так и с негосударственными вооруженными группами.

146. В последние годы Отдел МООНЮС по правам человека также внедрил систему отслеживания потерь среди гражданского населения, которая, по сведениям должностных лиц МООНЮС, позволила улучшить анализ масштабов и характера ущерба, причиняемого гражданскому населению, а также эффективнее выявлять «болевые точки», и которую проще использовать в качестве основания для принятия мер. Информация, полученная с помощью этого механизма отслеживания, использовалась в качестве основания для принятия силами мер по предотвращению нарушений и реагированию на них. Представители Организации Объединенных Наций подчеркивали важность обеспечения того, чтобы этот механизм был интегрирован с другими механизмами Миссии в области защиты, анализа и раннего предупреждения.

147. Миссия поддерживала развитие национального потенциала в области мониторинга и недопущения нарушений прав человека путем регулярного созыва совещаний с правозащитниками, включая сеть организаций, борющихся с сексуальным насилием в связи с конфликтом. Кроме того, в 2019 году МООНЮС оказала техническую поддержку комитетам Переходного национального законодательного собрания по законодательству, правосудию и правам человека и по гуманитарным вопросам в организации трех консультаций, на которых обсуждался вопрос о включении международных преступлений во внутреннее законодательство. Усилия МООНЮС помогли обеспечить активное участие субъектов гражданского общества в этих обсуждениях. Хотя законы во многих областях, где такие законы необходимы, еще не приняты, эти консультации позволили обеспечить широкое согласие в отношении процесса решения законодательных вопросов, связанных с правами человека.

148. Высоко оценивая эти усилия, заинтересованные стороны, тем не менее, указали на необходимость решения вопросов прав человека с помощью не только технических, но и политических мер, включая последовательную и скоординированную пропагандистскую деятельность. Группа по обзору пришла к выводу о недостаточности стратегического взаимодействия МООНЮС с такими региональными органами по правам человека, как Африканская комиссия по правам человека и народов. Как отмечается в разделе IV настоящего доклада, можно было бы использовать в партнерстве с Организацией Объединенных Наций сравнительные преимущества этой Комиссии для консультирования по вопросам реформирования законов, политических положений и подзаконных актов Южного Судана и для мобилизации политической поддержки на континенте в целях поощрения и защиты прав человека в Южном Судане.

149. МООНЮС необходимо иметь в ее военном и гражданском компонентах сотрудников, обладающих специальными навыками и опытом в области проведения расследований, документирования и анализа. В настоящее время в Миссии имеются один старший советник по вопросам защиты женщин, которому приходится уделять много времени взаимодействию с государственными органами и негосударственными вооруженными группами по вопросам связанного с конфликтом сексуального насилия, и еще три советника по вопросам защиты женщин, ни один из которых не размещается в полевых отделениях. В полевых отделениях МООНЮС специалисты по правам человека в дополнение к своим общим обязанностям по подготовке документации и установлению фактов должны также заниматься вопросами, связанными с гендерными нарушениями. Для адекватного и надежного документирования гендерных нарушений необходима дополнительная специализированная поддержка.

5. Достижение гендерного паритета

150. Гендерный паритет в Миссии во всех ее негражданских и гражданских компонентах способствует институциональным преобразованиям; более выверенному и гибкому подходу к миротворчеству, поддержанию мира и миростроительству; и более репрезентативной модели взаимодействия с южносуданским обществом по вопросам гендерного равенства на всех уровнях. Поэтому Миссия должна продолжать стремиться к достижению гендерного паритета до тех пор, пока эта цель не будет достигнута. Некоторые собеседники подчеркивали, что МООНЮС должна иметь в виду, что концепция гендерного паритета по своей сути не сводится просто к цифрам; ее цель состоит в содействии системным преобразованиям и создании благоприятных условий для этого.

151. С 2017 года МООНЮС добивается устойчивого прогресса в четырех стратегических областях деятельности, связанных с обеспечением гендерного паритета: установление целевых показателей и наблюдение за прогрессом в области достижения гендерного паритета на всех уровнях (и во всех подразделениях Миссии); руководство и подотчетность; наем, удержание кадров, продвижение по службе и управление кадровым потенциалом; и создание благоприятных условий. Миссия учредила техническую рабочую группу по вопросам гендерного равенства, которая, по словам должностных лиц МООНЮС, пользуется широкой поддержкой руководства Миссии, приверженного достижению контрольных показателей, установленных рабочей группой. Рабочая группа взаимодействует со всеми подразделениями Миссии и с помощью регулярной информационно-пропагандистской деятельности повышает осведомленность персонала о важности обеспечения гендерного паритета. Достижение прогресса в части целевых показателей, касающихся комплектования штата, является наиболее трудной задачей для МООНЮС, хотя это очень важно. Женщины составляют 5,3 процента личного состава сил МООНЮС, 24 процента полицейских Организации Объединенных Наций, 28 процентов международного гражданского персонала, 14 процентов национального гражданского персонала и 37 процентов добровольцев Организации Объединенных Наций.

152. В составе сил женщины составляют 4,8 процента среди военнослужащих (672 из 14 017) и 17,5 процента среди офицеров штаба (67 из 383) из 14 стран, предоставляющих войска. Хотя общее число женщин, развернутых в составе сил, за последние годы существенно не увеличилось, страны, предоставляющие войска, включая Бангладеш и Гану, развернули в составе Миссии группы по взаимодействию с женщинами. Монголия достигла в своих группах по взаимодействию паритета: доля женщин составляет в них 40-50 процентов. Различные собеседники подтвердили, что эти группы позволяют расширить взаимодействие с женщинами и девочками в общинах. Миссии вряд ли удастся добиться гендерного паритета в рядах своих сил, если за пределами Миссии не будут приняты радикальные меры, в том числе государствами-членами, которые могут поддержать разработку национальных планов действий для устранения этого недостатка в своих вооруженных силах.

153. В составе полиции Организации Объединенных Наций женщины составляют 31,2 процента среди полицейских, служащих по индивидуальному контракту, и 23,1 процента среди личного состава сформированных полицейских подразделений. Это выше установленного для Миссии на 2028 год целевого показателя по гендерному паритету для полиции Организации Объединенных Наций: 30 процентов среди полицейских, служащих по индивидуальному контракту, и 20 процентов среди личного состава сформированных полицейских подразделений. Женщины также составляют половину руководителей подразделений полиции Организации Объединенных Наций в полевых отделениях. В этом плане можно говорить о заметном прогрессе. В дальнейшем Организации Объединенных Наций необходимо будет сосредоточиться на предотвращении регресса в отношении этих показателей и подумать о том, чтобы поставить перед собой еще более амбициозные цели. Есть потенциал для дальнейшего прогресса и для более тщательного сбора данных о роли и вкладе сотрудников полиции Организации Объединенных Наций мужского и женского пола. Миссия предложила ряд мер, которые могли бы обеспечить сохранение и увеличение темпов прогресса. Среди них построения для торжественного вручения наград и использование вводно-ознакомительных процедур для повышения осведомленности о гендерном равенстве, проведение разъяснительной работы со странами, предоставляющими полицейские контингенты, в целях увеличения представленности женщин во всех полицейских контингентах, дальнейшее

улучшение условий жизни женского персонала и расширение поддержки, оказываемой женскому персоналу в странах, предоставляющих войска, на основе программ подготовки к развертыванию.

154. Что касается международного персонала, то достижение 50-процентного паритета крайне затруднено, учитывая 5-процентную долю вакантных должностей в МООНЮС. Мораторий на набор новых сотрудников и ограничения с целью остановить распространение COVID-19 создали дополнительные трудности. Однако Миссия добилась значительного прогресса в области удержания кадров, продвижения по службе и управления кадровым потенциалом благодаря постоянной практике включения женщин в состав комиссий по набору персонала и соблюдению процедур обеспечения паритета при отборе кандидатов. Секция людских ресурсов МООНЮС также вводит цели достижения гендерного паритета в описание целей деятельности всего персонала, обеспечивая тем самым обсуждение вопросов гендерного равенства и гендерных положений в ходе циклов служебной аттестации и постоянное повышение осведомленности о них.

155. Вместе с тем следует проявлять осторожность во избежание эффекта «довеска», когда цели обеспечения гендерного паритета просто добавляются ко все более длинному описанию должностных обязанностей персонала Миссии. Цели следует органично встраивать в функции и обязанности персонала на этапе концептуальной проработки должностей. К сожалению, если говорить о карьерном росте, то в системе Организации Объединенных Наций принята система «корректива по месту службы», а не продвижения по службе, что не открывает перед сотрудниками женского пола перспектив продвижения по служебной лестнице в рамках системы, по мере того как они приобретают больше опыта и берут на себя более сложные и трудные функции. Такое отсутствие карьерного роста означает, что женщины, нанятые на младшие должности, остаются на этих должностях в течение долгого времени. Следует подумать о проведении более глубокого исследования, в котором такие данные будут дезагрегированы.

156. В Южном Судане чрезвычайно сложная обстановка, характеризующаяся тяжелыми условиями труда и жизни, особенно для женщин. Группе по обзору сообщили о том, что Отдел поддержки Миссии, возглавляемый женщиной, прилагает большие усилия для создания более благоприятных условий. Например, были обеспечены услуги гинеколога и улучшены условия проживания за счет сооружения на возмездной основе отдельного санитарно-бытового блока. Эти меры обеспечивают женщинам гарантированную безопасность, возможность нормальной жизни в этих условиях и более длительного пребывания без необходимости кардинально поступаться качеством жизни. Важной областью преобразующих изменений в Миссии является создание женским персоналом МООНЮС женских групп поддержки. Эти группы предоставляют женщинам в рамках Миссии возможность поддерживать друг друга, создают возможности для профессионального роста, а также для наставничества и коллегиальной поддержки.

157. Группа по обзору отметила, что, хотя число женщин, занимающих в Миссии ключевые и руководящие должности, невелико, такие женщины все же есть. Шесть из 10 глав полевых отделений и 3 из 7 старших руководителей Миссии — женщины. Но ситуация все еще нуждается в улучшении. Из 79 возможных должностей старших сотрудников категории специалистов (С-5 и выше) лишь 35 процентов занимают женщины. Еще менее обнадеживающими выглядят показатели на уровне младших сотрудников-специалистов (с С-1 по С-4), женщины составляют там лишь 27 процентов. В некоторых подразделениях Миссии по-прежнему особенно мало женщин. Например, в инженерно-технической и авиационной секциях соответственно 8 и 19 процентов женщин, а в транспортной

секции — лишь 5 процентов. Эти группы не только оказывают услуги, но и играют важнейшую внешнюю роль в южносуданском обществе, особенно на местах. Миссия должна в первоочередном порядке постепенно увеличивать число женщин в этих группах, особенно по мере появления вакансий. Женщины стали чаще выполнять административные и социальные функции, такие как управление людскими ресурсами и социальное обеспечение, где на них приходится соответственно 49 и 44 процента должностей. Среди добровольцев Организации Объединенных Наций, чья структура вознаграждения и льгот значительно отличается от структуры вознаграждения и льгот обычных сотрудников Организации Объединенных Наций, более высокий уровень представленности женщин — 40 процентов, что соответствует исторической глобальной норме гендерного разрыва в оплате труда. Хотя эти достижения в части увеличения числа женщин, выполняющих эти функции, заслуживают похвалы, их необходимо закреплять и развивать, например за счет привлечения большего числа женщин из числа граждан Южного Судана.

C. Обеспечение функционирования Смешанного суда для Южного Судана и других механизмов правосудия переходного периода

158. Практически все собеседники группы по обзору были согласны с существованием прямой связи между правосудием, подотчетностью и устойчивым миром и, следовательно, с необходимостью активизации усилий по обеспечению правосудия в связи с совершенными ранее преступлениями. Глава V Обновленного мирного соглашения уполномочивает правительство и Африканский союз учредить Смешанный суд для Южного Судана и предусматривает план дальнейших действий. В Соглашении говорится, что Смешанный суд — это независимый смешанный судебный орган для проведения расследований и, в случае необходимости, судебного преследования лиц, несущих ответственность за нарушения норм международного права и/или применимых положений законодательства Южного Судана, совершенные в период с 15 декабря 2013 года по конец переходного периода[21]. В своей резолюции 2514 (2020) Совет Безопасности просил Генерального секретаря и далее предоставлять техническую помощь Комиссии Африканского союза и правительству Южного Судана в создании Смешанного суда для Южного Судана и реализации других аспектов главы V, в том числе в отношении учреждения Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран и Органа по выплате компенсаций и репараций.

159. В отличие от южносуданского гражданского общества и ряда международных субъектов, заявивших о решительной поддержке Смешанного суда, должностные лица из правительства не были едины в этом вопросе. Некоторые из них могут столкнуться с судебным преследованием и лишением права занимать государственные должности, если идея создания Смешанного суда будет реализована. Некоторые заинтересованные стороны отметили, что в связи с этим у этих чиновников мало стимулов поддерживать создание Суда и что это приводит к задержкам. Хотя в ходе консультаций с группой по обзору южносуданские власти не выражали прямого несогласия с созданием Смешанного суда, один чиновник все же высказал предположение, что компенсационное правосудие более актуально в южносуданском обществе, нежели карательное правосудие, а

[21] Далее в главе V говорится, что Смешанный суд для Южного Судана должен быть независимым и обладать юрисдикцией в отношении актов геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и других серьезных преступлений, включая преступления на гендерной почве и сексуальное насилие.

другой заявил, что попытки добиваться привлечения к ответственности на данном этапе текущего процесса могут еще больше дестабилизировать страну.

160. Переговоры между Комиссией Африканского союза и правительством Южного Судана по меморандуму о взаимопонимании относительно создания Смешанного суда достигли продвинутого этапа, однако никакого соглашения пока подписано не было. В ранее согласованный меморандум, возможно, потребуется внести поправки с учетом новых политических событий. В связи с неоднозначной поддержкой идеи создания Суда потребуются дальнейшие международные политические контакты в целях сокращения задержек и поддержания динамики в вопросе его создания. Пока решаются политические проблемы, связанные с учреждением Суда, техническая и подготовительная работа по его созданию в определенной степени может продолжаться. Комиссия Африканского союза в соответствии со своим мандатом по главе V завершает работу над учредительными документами Смешанного суда, такими как статут Суда и правила процедуры и доказывания. Африканский союз также готовится к сбору всех имеющихся доказательств в целях составления досье для возможных судебных дел.

161. Параллельно с усилиями по созданию Смешанного суда могут продолжаться усилия по созданию Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран и Органа по выплате компенсаций и репараций, а также деятельность национальных властей по судебному преследованию рядовых преступников и лиц, совершивших менее тяжкие преступления. Хотя в осуществлении этих видов деятельности может иметь место определенная естественная последовательность, большинство заинтересованных сторон не считали, что необходимо или полезно специально соблюдать какую-то последовательность. Собеседники, имеющие опыт создания механизмов установления истины, примирения и отправления правосудия в постконфликтный период в других частях Африки, подчеркивали необходимость применения с самого начала всеохватного подхода к постконфликтному примирению и правосудию. Они говорили о том, что граждане Южного Судана должны прийти к согласию относительно общего будущего страны и что обсуждения этого вопроса должны проводиться на уровне деревень, округов, штатов и на общенациональном уровне, с тем чтобы можно было сформировать правовые механизмы подотчетности и содействовать более глубокому примирению. Этот процесс должен поощрять национальную ответственность за проблемы, которые он призван решить, а также за их соответствующие решения. Было также сказано, что следует уделять особое внимание повышению информированности и осведомленности женщин в отношении главы V Обновленного мирного соглашения, особенно на общинном уровне, с учетом особого воздействия на женщин большинства злодеяний.

162. При этом между сторонами будет укрепляться доверие снизу доверху. Крайне важно также, чтобы Смешанный суд и другие механизмы, предусмотренные в главе V, опирались, по крайней мере частично, на правовой и следственный опыт, имеющийся в самом Южном Судане. Заинтересованные стороны отмечали, что в стране существует определенный потенциал для поддержки инициатив в области правосудия и примирения, однако этот потенциал необходимо задействовать и продолжать развивать. Группа по обзору приняла к сведению содержащееся в Обновленном мирном соглашении положение, требующее от Обновленного переходного правительства национального единства учредить специальный фонд реконструкции, а также предложение некоторых собеседников относительно того, чтобы этот фонд поддерживал деятельность по коллективному возмещению ущерба пострадавшим и одновременно служил общинам в более широком плане. Наконец, группа также отметила важные призывы к тому, чтобы в ходе процессов, связанных с Комиссией по установлению истины, примирению и залечиванию ран и с возмещением ущерба, уделялось

внимание многогранным психосоциальным потребностям многих граждан Южного Судана, затронутых конфликтом.

163. В ходе консультаций была отмечена необходимость того, чтобы МООНЮС активизировала стратегическое взаимодействие с Африканским союзом, ИГАД и другими ключевыми заинтересованными сторонами по вопросу о том, как сделать так, чтобы Обновленное переходное правительство национального единства вновь занялось осуществлением главы V Обновленного мирного соглашения, в том числе в отношении Смешанного суда. Хотя Африканский союз и Комиссия по правам человека в Южном Судане, возможно, имеют больше возможностей для того, чтобы возглавить усилия в этом направлении, МООНЮС могла бы оказывать поддержку в этом деле, используя свое широкое физическое присутствие в Южном Судане, свой мандат на оказание добрых услуг, свой организационный потенциал и свои тесные связи с учреждениями, занимающимися вопросами развития. В частности, МООНЮС и страновая группа Организации Объединенных Наций могли бы заняться решением оставшихся вопросов: a) может ли Организация Объединенных Наций способствовать созданию более постоянной инфраструктуры на базе Смешанного суда и других механизмов, предусмотренных в главе V, и если может, то как; b) как правосудие должно сочетаться с инициативами в области экономики и обеспечения средств к существованию, которые направлены на устранение коренных причин насилия; и c) надо ли рассматривать жилищные, земельные и имущественные вопросы в рамках обсуждений тем примирения и возмещения ущерба и как это делать.

VI. Реконфигурация мандата и приоритетов в предстоящий период

A. Мнения заинтересованных сторон в отношении различных вариантов возможной реконфигурации Миссии

164. Группа по обзору услышала различные мнения относительно потенциальной реконфигурации мандата, деятельности и возможностей МООНЮС, для того чтобы она могла адаптироваться к меняющейся динамике мира и безопасности в стране. Субъекты гражданского общества и гражданское население Южного Судана подчеркивали важность сохранения роли МООНЮС в обеспечении физической защиты гражданского населения, содействии соблюдению прав человека и расширении гражданского пространства. Некоторые политические деятели Южного Судана также подчеркивали важность продолжения или расширения деятельности по физической защите гражданского населения, в то время как другие предлагали снизить роль МООНЮС в области физической защиты. Эти различия во взглядах на перспективы управления процессом в основном проходили по линиям политического и этнического разграничения в стране, подчеркивая хрупкость нынешних политических конструкций и необходимость укрепления доверия и формирования общей концепции среди политической элиты.

165. Большинство южносуданских заинтересованных сторон, с которыми группа консультировалась в ходе процесса обзора, выступало за усиление роли МООНЮС в плане оказания технической помощи, в частности в проведении реформы сектора безопасности, разоружении, демобилизации и реинтеграции, обеспечении верховенства права, а также в части поддержки в строительстве дорог, сооружении других объектов инфраструктуры и предоставлении других видов прямой и материальной поддержки. Однако конфликтологи, а также гуманитарные организации и организации, занимающиеся вопросами развития,

решительно выступали за применение подхода «не навреди» к оказанию поддержки, допускающего возможность незаконного присвоения средств или предоставления полномочий ангажированным, а не единым институтам. Группа по обзору также приняла к сведению мнение страновой группы Организации Объединенных Наций по поводу того, что при усилении роли МООНЮС в области оказания технической помощи или укрепления потенциала ей следует избегать дублирования усилий страновой группы и международных неправительственных организаций. Учреждения страновой группы говорили о необходимости проведения консультаций между МООНЮС и страновой группой до того, как Миссия начнет какую-либо дополнительную консультативную работу или работу по укреплению потенциала, для определения того, что уже делается, и согласования действий или обеспечения их взаимодополняемости.

166. В ходе консультаций, проведенных группой по обзору, было очевидно, что реформа сектора безопасности и некоторые аспекты разоружения, демобилизации и реинтеграции имеют жизненно важное значение для успеха мирного процесса. Однако они также рискуют дестабилизировать нынешние политические и экономические интересы, что может спровоцировать дополнительное насилие. Например, с учетом большой численности сил безопасности и необходимости проверки войск можно говорить о том, что не все нынешние комбатанты смогут остаться в рядах сил безопасности. Вооруженные группы присваивали звания на основе разных критериев, и эти звания, возможно, потребуется скорректировать. Эти и другие процессы реформ могут привести к возникновению разногласий между вооруженными структурами. Кроме того, было ясно, что реформа сектора безопасности и разоружение, демобилизация и реинтеграция не будут успешными без политической воли правительства к проведению реальных реформ и без общей концепции всех сторон в отношении «дорожных карт» реформы сектора безопасности и процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции.

167. На основе консультаций группа по обзору пришла к выводу, что, во-первых, необходимо повысить политическую роль МООНЮС в координации с региональными и континентальными субъектами и в поддержку их усилий. Во-вторых, роль МООНЮС в плане наращивания потенциала должна быть сосредоточена на расширении технической поддержки задач, намеченных в рамках мирного процесса, в частности тех из них, которые могут способствовать укреплению системы управления, системы правосудия, расширению участия женщин в политических процессах и проведению заслуживающих доверия выборов. Миссии следует также сосредоточиться на укреплении потенциала организаций гражданского общества, включая женщин-лидеров, женские сети и организации, которые играют ключевую роль в подотчетном управлении. Жизненно важное значение имеют также более масштабные реформы в области руководства и финансового управления, и МООНЮС может поддержать их посредством политического участия. Авторитет МООНЮС и Организации Объединенных Наций в целом требует подхода по принципу «не навреди», работы с едиными структурами и сбалансированного взаимодействия между правительством и неправительственными субъектами.

168. Миссии необходимо будет применять поэтапный подход к оказанию ею технической поддержки. Изменения в ее мандате и работе должны зависеть от того, в какой степени правительство выполняет ключевые обязательства, демонстрирует политическую волю к реформам и проявляет готовность решать другие ключевые проблемы, включая ограничения в отношении гражданского общества и барьеры на пути доступа гуманитарных организаций и МООНЮС.

169. Наконец, необходимо, чтобы работа МООНЮС была ориентирована на результат. Как отмечалось, руководство МООНЮС выступает за то, чтобы больше внимания уделялось не просто мероприятиям, а их результатам. Осуществление начального этапа внедрения Комплексной системы служебной аттестации привело к констатации некоторых результатов и началу процесса оценки деятельности Миссии с учетом этих результатов.

B. Общая действенность нынешних утвержденных основных компонентов деятельности

170. После углубленной оценки текущей динамики в области безопасности и политики в Южном Судане группа по обзору пришла к выводу, что нынешние основные компоненты мандата МООНЮС в целом сохраняют свою актуальность. Однако с учетом происходящих в стране событий возрастает необходимость в том, чтобы МООНЮС концентрировала свое политическое участие на поддержке осуществления мирного процесса и расширении своей технической помощи в целях содействия созданию или укреплению тех многочисленных органов управления, о которых говорится в Обновленном мирном соглашении, а также формированию органов и разработке законодательства, которые будут поддерживать проведение заслуживающих доверия выборов. Этот расширенный мандат должен осуществляться в консультации со страновой группой Организации Объединенных Наций, ИГАД и региональными органами, созданными для поддержки осуществления Соглашения, а также с Африканским союзом. Эта работа должна дополнять деятельность, осуществляемую страновой группой Организации Объединенных Наций и национальными и международными неправительственными организациями, с тем чтобы заложить основы для достижения устойчивых и долгосрочных результатов.

171. При осуществлении четырех основных компонентов своего мандата МООНЮС должна обеспечивать, чтобы ее деятельность сопровождалась политическим взаимодействием. Техническая поддержка деятельности по защите гражданского населения и мониторинг и отчетность в отношении нарушений прав человека будут иметь ограниченное воздействие, если эта деятельность не будет носить стратегический характер и если в ней не будут участвовать национальные субъекты. Усилия МООНЮС и ее политическое участие должны в большей степени опираться на значительный опыт представителей южносуданского гражданского общества, ученых и исследователей и их понимание обстановки. При этом МООНЮС должна продолжать наращивать их потенциал в тех областях, в которых она обладает соответствующим опытом.

C. Параметры успешной реализации новых приоритетов

172. Помимо вынесения более конкретных рекомендаций в отношении мандата, деятельности и возможностей Миссии группа по обзору определила ряд параметров, соблюдение которых необходимо для успешного выполнения МООНЮС будущего мандата, охватывающего те виды деятельности, о которых говорится ниже. Во-первых, необходимо улучшить взаимодействие между различными компонентами МООНЮС. Хотя в этой области достигнут определенный прогресс, необходимы дополнительные успехи. Во-вторых, МООНЮС необходимо использовать местные возможности и потенциал для миростроительства. В-третьих, следует усилить взаимодополняемость между МООНЮС, страновой группой Организации Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями, особенно в том, что касается их поддержки мирного процесса. В-четвертых, следует добиваться большей синергии с другими

ресурсами Организации Объединенных Наций как в регионе, так и в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. В-пятых, МООНЮС нуждается в расширении партнерских связей с ИГАД и Африканским союзом, чтобы использовать региональные инструменты, опыт и легитимность, особенно в вопросе управления. В-шестых, помимо потребностей в специалистах по гендерным вопросам в различных компонентах негражданских и гражданских подразделений МООНЮС, о которых уже говорилось, МООНЮС испытывает потребность в более активном всестороннем учете гендерной проблематики на всех уровнях. Наконец, МООНЮС нуждается в улучшении отношений с правительством. Рекомендации на этот счет приводятся в разделе VII настоящего доклада.

D. Конкретные приоритеты

1. Поддержка в осуществлении Обновленного мирного соглашения, мирного процесса и соответствующих процессов управления

173. Как отмечено в настоящем докладе, в Обновленном мирном соглашении намечены контуры ряда создаваемых или перестраиваемых институтов и комиссий, которые должны помочь обеспечить верховенство права, создать систему сдержек и противовесов внутри ветвей власти и решить проблему коррупции и безнаказанности. Миссии следует усилить свою техническую и консультационную поддержку этих процессов и органов в координации с ПРООН, другими учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций и ключевыми донорами, такими как Европейский союз, и она может начать делать это в ближайшее время, имея реальные основания надеяться на то, что эта деятельность будет иметь позитивное воздействие.

a. Поддержка системы правосудия и верховенства права

174. В частности, МООНЮС следует активизировать целевую поддержку национальной системы правосудия, выездных судов, процесса разработки конституции и подготовки законодательных актов в поддержку мирного процесса, финансового управления и органов по борьбе с коррупцией. Поддержка со стороны Миссии в деле создания транспарентных и подотчетных институтов управления в Южном Судане должна включать усилия по обеспечению того, чтобы в состав комитетов и механизмов входили женщины и молодежь, и должна опираться на деятельность организаций по защите прав женщин и молодежных организаций, уже ведущих работу в этих областях. Группа по обзору отметила, что ПРООН разработала программы поддержки системы правосудия в Южном Судане, которые включают модернизацию тюремной инфраструктуры, обучение сотрудников исправительных учреждений и заключенных и создание базы данных для сотрудников исправительных учреждений в целях отслеживания перемещений заключенных и персонала. Вместе с тем южносуданские должностные лица подчеркивали, что, несмотря на нынешние планы и программы, в этой сфере по-прежнему существуют большие потребности. Деятельность Миссии должна дополнять, а не дублировать программы ПРООН. Специальный представитель Генерального секретаря по Южному Судану как высшее должностное лицо Организации Объединенных Наций в Южном Судане является глобальным координатором по вопросам верховенства права в стране и должен содействовать разработке согласованной стратегии поддержки структур и процессов правосудия, верховенства права и подотчетности в Южном Судане со стороны МООНЮС и учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Миссия должна также продолжать оказывать техническую поддержку в разработке законодательства по жилищным, земельным и имущественным

вопросам и в создании национальных механизмов урегулирования споров по этим вопросам. В соответствии с политикой должной осмотрительности в области прав человека МООНЮС необходимо будет обеспечить, чтобы такая поддержка не способствовала нарушениям норм международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права.

b. Взаимодействие по вопросам реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции

175. Миссия располагает ограниченными возможностями для участия в реформе сектора безопасности и разоружении, демобилизации и реинтеграции и не является идеальным субъектом для поддержки некоторых аспектов реформы сектора безопасности. Кроме того, ряд должностных лиц МООНЮС и экспертов аналитических центров указали, что усиление этих функций и более широкая их поддержка вряд ли окажут существенное позитивное воздействие в настоящее время и могут иметь негативные последствия, если только политические деятели не продемонстрируют готовность к участию в серьезных реформах. Однако МООНЮС может усилить помощь в деле разработки национальной концепции и стратегии реформы сектора безопасности с учетом соответствующих контекстуальных гендерных соображений. Такой план также должен быть реалистичным с финансовой точки зрения, этнически инклюзивным и децентрализованным. Сторонам необходимо будет договориться об общих размерах сектора безопасности, интеграции в него вооруженных групп и повышении профессионального уровня личного состава. В деле содействия разработке этого плана Миссия должна сотрудничать с Африканским союзом, ИГАД и воссозданной Объединенной комиссией по наблюдению и оценке.

176. По итогам консультаций группа по обзору пришла к выводу, что МООНЮС может также играть роль организатора и координатора в вопросах реформы сектора безопасности, создав структурированную платформу для привлечения доноров и потенциальных участников в Южном Судане в области реформы сектора безопасности и в деле разоружения, демобилизации и реинтеграции. Эта платформа может использоваться для согласования точек зрения и установок международных субъектов в вопросах реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции и создания основы для ответственного участия международных субъектов. Такая платформа могла бы помочь преодолеть нежелание доноров участвовать в реформе сектора безопасности путем укрепления систем, позволяющих не допускать незаконного присвоения помощи, согласовывать предварительные условия для расширения масштабов помощи и обеспечивать оказание скоординированного политического давления в целях осуществления договоренностей. Если будет проявлена более сильная политическая воля к проведению значимой реформы сектора безопасности, а международные правительства и органы начнут заниматься вопросами реформы сектора безопасности на двусторонней основе, МООНЮС могла бы играть координирующую роль для этих субъектов во избежание пробелов и проблем, возникающих в результате внедрения двусторонними субъектами различных моделей обеспечения безопасности и подготовки кадров.

177. Определенные аспекты разоружения, демобилизации и реинтеграции тесно связаны с реформой сектора безопасности, поскольку в настоящее время в Южном Судане слишком большой сектор безопасности, который страна не может себе позволить, и в рамках процесса расквартирования и проверки некоторых военнослужащих необходимо будет разоружить, демобилизовать и реинтегрировать. Миссия может внести свой вклад в этот процесс путем предоставления технических консультаций Национальной комиссии по разоружению, демобилизации и реинтеграции в таких вопросах, как установление критериев

отбора. Миссия может также продолжать играть определенную роль в этом плане посредством разработки программ сокращения масштабов насилия на местах. Однако учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, скорее всего, больше подходят для осуществления многих аспектов этой работы. Любые программы, реализуемые МООНЮС самостоятельно, были бы, вероятно, слишком маломасштабными, для того чтобы оказать значительное воздействие. Поэтому МООНЮС должна сотрудничать с учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций в деле разработки более комплексных программ сокращения масштабов насилия на местах в целях создания возможностей для реинтеграции и устранения коренных причин вербовки и насилия. В настоящее время деятельность по разоружению, демобилизации и реинтеграции не включена в мандат МООНЮС в качестве одной из задач. Совет Безопасности мог бы рассмотреть вопрос о том, чтобы закрепить за МООНЮС очень небольшую техническую/консультативную роль в вопросах разоружения демобилизации и реинтеграции, четко дав понять, что на данном этапе от Миссии не следует ожидать оперативной или материально-технической поддержки в этом процессе.

178. Как и в случае с реформой сектора безопасности, Миссия может служить связующим звеном между международными финансовыми учреждениями и южносуданскими субъектами, способными совместно с правительством Южного Судана финансировать и поддерживать более комплексные программы разоружения, демобилизации и реинтеграции. Если на разоружение, демобилизацию и реинтеграцию будут выделяться средства и если будут приняты определенные меры по предотвращению политизации процесса разоружения гражданского населения или манипулирования им, то в среднесрочном плане МООНЮС могла бы рассмотреть возможность предоставления дополнительной материально-технической и оперативной поддержки усилиям в этой области, включая проверку комбатантов, а также контроль за оружием и его уничтожение. Всеобщее разоружение гражданского населения вряд ли будет успешным до тех пор, пока у гражданского населения не окрепнет вера в силы безопасности Южного Судана.

c. Поддержка в деле проведения свободных, справедливых и заслуживающих доверия выборов

179. Заслуживающие доверия выборы являются крайне важным компонентом мирного процесса: мирные и транспарентные выборы укрепят перспективы долгосрочной стабильности, тогда как избирательный процесс, не отвечающий этим критериям, вероятнее всего, сведет на нет прогресс, достигнутый за годы постоянных усилий, и сделает невозможным безопасный вывод Миссии. Заслуживающим доверия выборам в Южном Судане должен предшествовать ряд мер. Они включают восстановление компетентной и независимой Национальной избирательной комиссии, как это предусмотрено в Обновленном мирном соглашении, проведение обновленной переписи населения, разработку и принятие Конституции и Закона о политических партиях и просвещение избирателей и их регистрацию. Южный Судан, вероятно, будет нуждаться в значительной внешней поддержке для осуществления этих шагов, и в Соглашении предусмотрено, что Национальная избирательная комиссия может запрашивать техническую помощь у региональных и международных партнеров, в частности у Африканского союза и Организации Объединенных Наций. Правительственные должностные лица, беседовавшие с группой по обзору, приветствовали поддержку этих шагов, и МООНЮС имеет хорошие возможности для предоставления технических консультаций, оказания добрых услуг, осуществления общей координации и оказания материально-технической поддержки наряду с ПРООН, Африканским

союзом и ИГАД и в координации с ними. Такая поддержка должна включать разработку стратегий, направленных на обеспечение реального участия в выборах женщин и молодежи в качестве избирателей и кандидатов и постоянных усилий по развитию потенциала заинтересованных сторон гражданского общества, включая женщин-лидеров, с тем чтобы они могли участвовать в процессах управления.

180. Что касается сроков оказания такой поддержки, то многие собеседники указывали, что крайне важно приступить к этой деятельности задолго до начала избирательного цикла. По итогам проведенных консультаций было ясно, что поддержка со стороны МООНЮС будет необходима, однако наращивание деятельности Миссии в вопросах проведения выборов должно быть поэтапным и должно зависеть от наличия прогресса в вопросах проведения заслуживающих доверия выборов, а также от диалога между Организацией Объединенных Наций и региональными субъектами, с одной стороны, и между Организацией Объединенных Наций и правительством Южного Судана — с другой. Соответствующие заинтересованные стороны могли бы организовать скоординированную миссию по оценке потребностей, которая могла бы послужить основой для первоначального диалога о том, что повлечет за собой их поддержка в проведении выборов в Южном Судане. Вслед за такой миссией можно было бы провести совместные оценки прогресса в деле проведения заслуживающих доверия выборов с использованием определенных показателей. При успешном достижении таких показателей можно было бы приступать к оказанию помощи на каждом новом этапе поддержки выборов. Такая система могла бы способствовать прогрессу, однако субъектам необходимо было бы избегать использования «красных линий», поскольку это могло бы служить для сторон в конфликте стимулом тормозить процесс, вместо того чтобы двигаться вперед. Генеральному секретарю следует провести обсуждения с МООНЮС, ИГАД, Африканским союзом и властями Южного Судана для рассмотрения возможности назначения вне МООНЮС старшего должностного лица Организации Объединенных Наций, отвечающего за координацию регионального взаимодействия на высоком уровне в вопросе выборов и поддерживающего связь с соответствующими партнерами в Африканском союзе и ИГАД. В качестве альтернативы такую роль могли бы играть Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по Африканскому Рогу, но в этом случае существует опасность фрагментации действий в столь важном вопросе. Возможно, Африканский союз мог бы играть более официальную роль в отслеживании и оценке уровня справедливости и транспарентности выборов при материально-технической поддержке со стороны Организации Объединенных Наций в развертывании достаточно крупных краткосрочных и долгосрочных миссий наблюдателей. Для определения соответствующих ролей и параметров координации потребуются консультации со всеми сторонами. В любом случае большое значение будет иметь единство посланий, поступающих от международных заинтересованных сторон.

181. В свете этих соображений в мандате МООНЮС должна быть отражена расширенная техническая, политическая и координационная роль МООНЮС в оказании поддержки в проведении выборов с учетом ожиданий того, что материально-техническая поддержка будет увеличиваться по мере устранения законодательных препятствий и начала регистрации избирателей и просветительской работы с ними. Помимо оказания технической помощи избирательным учреждениям Южного Судана и деятельности по укреплению их потенциала совместно с учреждениями страновой группы Организации Объединенных Наций, МООНЮС и страновая группа должны оказывать стратегическую поддержку в укреплении потенциала другим соответствующим заинтересованным сторонам,

таким как политические партии, судебные органы, средства массовой информации, женщины и другие группы гражданского общества. Миссии следует продолжать свою работу по проведению диалогов на низовом уровне и форумов политических партий в координации с учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций. Такие усилия могут способствовать формированию столь необходимого гражданского пространства, обеспечению широкого участия в мирном процессе и повышению ответственности граждан и политических субъектов за осуществление Обновленного мирного соглашения, особенно тех аспектов, которые принесут наибольшую пользу гражданскому населению Южного Судана.

182. По мере продвижения Южного Судана по пути мирного процесса и по направлению к выборам Секция коммуникации и общественной информации МООНЮС должна будет активизировать свои усилия по повышению осведомленности общественности о демократическом процессе и по расширению ее участия в нем. Поэтому необходимо будет надлежащим образом обеспечить эту секцию ресурсами с точки зрения ее потенциала, персонала и бюджета операций. Основным средством связи Миссии с местным населением является радиостанция «Мирайя», к которой, по данным проведенного МООНЮС обследования по вопросам восприятия, имеют доступ 78 процентов респондентов. Поэтому необходимо поддерживать ее вещательный потенциал.

d. Активизация работы на субнациональном уровне

183. Как уже говорилось, заинтересованные стороны подчеркивали, что одной из сильных сторон МООНЮС является ее широкое присутствие по всей стране. Поэтому при оказании технической поддержки и добрых услуг в области правосудия, верховенства права и управления МООНЮС следует делать упор на работе на субнациональном уровне в поддержку децентрализации структур правосудия и управления. Это принцип, который отражен в Обновленном мирном соглашении и в рекомендациях, вынесенных в рамках национального диалога. Техническая работа в поддержку правосудия, реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции будет наиболее успешной, если она будет сопровождаться стратегической деятельностью по оказанию добрых услуг. Миссии следует занять по отношению к оказанию поддержки подход, основанный на принципе «не навреди» и ориентированный на помощь пострадавшим, — подход, который включает в себя осуществление политики должной осмотрительности в области прав человека, но не ограничивается ею. Для этого МООНЮС, по всей видимости, необходимо будет укрепить свой потенциал в части осуществления этой политики, следить за тем, как используется поддержка, и оценивать как позитивное воздействие деятельности, так и любые потенциальные изъяны, связанные с поддержкой.

e. Укрепление партнерства с африканскими заинтересованными сторонами и использование ресурсов Организация Объединенных Наций

184. Как уже отмечалось, техническая поддержка реформ в области верховенства права, процесса разработки конституции, реформы сектора безопасности, процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции и выборов должна сопровождаться расширением партнерских связей Организации Объединенных Наций с региональными субъектами в целях стимулирования приверженности сторон осуществлению договоренностей. В этой связи в будущем эти усилия должны включать дальнейшее осуществление таких совместных инициатив, как поездки заместителя Генерального секретаря по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций Лакруа и Комиссара Африканского союза по вопросам мира и безопасности Шерги с участием ИГАД и распространение этих

инициатив на страны региона в целях поощрения последовательного участия; осуществление совместных поездок Генерального секретаря и Председателя Комиссии Африканского союза, когда это целесообразно; и организацию совместных полевых миссий Совета мира и безопасности Африканского союза и Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в Южный Судан в соответствии с более широким пониманием, достигнутым этими двумя органами в целях укрепления их партнерства. Если говорить о деятельности на местах, то МООНЮС следует изучить возможность предоставления технической и расширенной логистической поддержки отделениям Африканского союза и ИГАД в Джубе и возглавляемым ИГАД структурам, отвечающим за мониторинг режима прекращения огня и осуществления Обновленного мирного соглашения.

185. Консультации выявили возможность повышения роли Специального посланника Генерального секретаря по Африканскому Рогу и Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе для более эффективного взаимодействия со странами региона и Африканским союзом (включая членов Специального комитета высокого уровня Африканского союза по Южному Судану и членов Совета мира и безопасности Африканского союза), позволяющего настоятельно призывать их к дальнейшему активному участию в мирном процессе и информировать их о ситуации на местах. Это должно включать в себя информирование их о проблемах, связанных со свободой передвижения, правами человека и гуманитарными вопросами, с тем чтобы они могли озвучивать эти проблемы при взаимодействии с национальными заинтересованными сторонами. В этой связи МООНЮС, Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и Канцелярия Специального посланника должны рассмотреть вопрос о функционировании в качестве неофициальной региональной целевой группы с участием Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в рамках упомянутой выше всеобъемлющей региональной стратегии предотвращения конфликтов на Африканском Роге. Такая целевая группа проводила бы регулярные совещания для оценки ситуации и согласования необходимых мер. При этом МООНЮС играла бы ведущую роль во взаимодействии с южносуданскими заинтересованными сторонами, Специальный посланник — во взаимодействии с ИГАД и странами региона, а Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе координировало бы усилия, ориентированные на Африканский союз, его соответствующие структуры и заинтересованные государства-члены, в том числе путем организации регулярных визитов. Конкретные руководящие указания в отношении того, как должно осуществляться такое взаимодействие, могли бы быть разработаны в Центральных учреждениях в консультации со структурами системы Организации Объединенных Наций на местах.

186. Немедленную пользу могли бы принести дальнейшая координация и большая взаимодополняемость по приоритетным вопросам между специальными посланниками по Южному Судану стран и организаций в регионе и специальными посланниками Китая, Норвегии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов и Европейского союза. Миссия и Механизм наблюдения и контроля за прекращением огня и переходными мерами обеспечения безопасности совместно с ИГАД и Африканским союзом должны также активизировать свое участие посредством проведения совещаний высокого уровня, с тем чтобы обеспечить принятие мер по докладам Механизма. Поддержка такой координации полностью вписывается в мандат Миссии в соответствии с резолюцией 2514 (2020) Совета Безопасности, предусматривающий использование добрых услуг для поддержки мирного процесса, включая работу воссозданной Объединенной комиссии по наблюдению и оценке. Группа по обзору также рекомендует МООНЮС и соответствующим структурам системы Организации

Объединенных Наций конкретно сотрудничать с Африканским союзом и специализированными учреждениями в оказании правительству помощи в решении серьезных проблем в области управления, с которыми сталкивается страна, включая коррупцию, опираясь на положения главы IV Обновленного мирного соглашения и соответствующие африканские документы. При необходимости МООНЮС и страновая группа Организации Объединенных Наций должны усиливать потенциал соответствующих органов Африканского союза и оказывать им поддержку, с тем чтобы они упрочить свою роль. Собеседники согласились с тем, что в следующем мандате приветствовалась бы более четкая роль МООНЮС в части координации и поддержки по этим различным направлениям.

2. Защита гражданского населения

187. Многие виды деятельности, осуществляемые МООНЮС в поддержку мирного процесса и управления, также способствуют защите гражданского населения за счет создания безопасной среды и предотвращения возобновления конфликта. Поэтому корректировки, рекомендованные группой по обзору в отношении этого компонента работы Миссии, также отражают более активное смещение акцента в деятельности Миссии по защите гражданского населения со второго уровня на первый и третий уровни. По итогам консультаций с должностными лицами Миссии группа по обзору далее пришла к выводу, что МООНЮС следует придерживаться более комплексного и стратегического подхода к защите гражданского населения, основанного на выявлении конкретных угроз на субнациональном уровне и на разработке на уровне полевых отделений стратегий и комплексных планов действий, скоординированных с политическим взаимодействием на более высоком уровне в Джубе. Такой стратегический подход должен включать сотрудничество со Специальным посланником Генерального секретаря по Африканскому Рогу и Отделением Организации Объединенных Наций при Африканском союзе для координации региональной и континентальной информационно-пропагандистской работы с правительственными структурами и другими заинтересованными сторонами по основным угрозам и вопросам защиты. Анализ угроз и защиты и планы работы должны обновляться регулярно, а не только раз в полгода или раз в год. Миссия уже приступила к корректировкам в этом ключе и должна продолжать укреплять подходы, увязывающие между собой работу на субнациональном и национальном уровнях. Эта деятельность должна предполагать акцентирование внимания на первом и третьем уровнях защиты, как это определено в стратегии Департамента операций в пользу мира и в его руководстве «Защита гражданских лиц в ходе операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира», а также на том, как работа всех компонентов в этих областях способствует достижению четких результатов в области защиты.

188. Что касается перепрофилирования пунктов защиты гражданского населения, то группа по обзору приняла к сведению обеспокоенность по поводу ограниченного прогресса в области проверки, подготовки и объединения сил безопасности, которые будут отвечать за защиту перепрофилированных пунктов. Хотя на момент проведения консультаций группой по обзору сроки перепрофилирования многих пунктов уже были определены Миссией, в ходе консультаций с гуманитарными организациями подчеркивалось, что будущие мероприятия по перепрофилированию пунктов должны основываться на подробном анализе вопросов безопасности и защиты, включая анализ связанного с конфликтом сексуального насилия и перспективные оценки развития событий в политической области и в области безопасности. Миссии следует также рассмотреть в соответствии положениями стратегии и руководства Департамента операций в пользу мира по защите гражданского населения вопрос о своих сравнительных

преимуществах и вероятном воздействии обеспечиваемой ею статичной защиты по сравнению с мобильным развертыванием. Вероятное воздействие этих различных видов деятельности будет меняться по мере изменения оперативной обстановки и возможностей Миссии. Как МООНЮС, так и гуманитарные организации согласились с тем, что следует расширять сотрудничество для разработки планов долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц и что эти планы должны строиться на основе консультаций с самими внутренне перемещенными лицами.

189. Миссии следует также улучшить коммуникацию в вопросе перепрофилирования оставшихся пунктов защиты гражданского населения. Улучшение коммуникации позволило бы ограничить любые репутационные проблемы, которые могут возникнуть в результате решения о перепрофилировании пунктов, и должно предполагать четкую, прозрачную и стратегическую коммуникацию в отношении планов и двустороннюю коммуникацию на основе консультаций с внутренне перемещенными лицами. Такая коммуникация позволила бы МООНЮС выявлять и устранять некоторые из их страхов и озабоченностей, многие из которых, несомненно, вполне законны, а некоторые, судя по всему, вызваны осложненной травмой многолетнего насилия и исходящих от элит сигналов, основанных на политических интересах. В более широком плане МООНЮС следует рассмотреть вопрос о том, как она может использовать ежегодно проводимые ею обследования по вопросам восприятия ситуации гражданским населением для упрочения своего понимания потребностей в стратегических связях и более эффективного устранения пробелов в понимании гражданским населением ее мандата и деятельности.

190. Миссии необходимо будет сохранить определенный потенциал сил для патрулирования в свободных от оружия зонах, созданных вокруг перепрофилированных пунктов, и силы быстрого реагирования для ответа на угрозы. Полиции Организации Объединенных Наций следует сохранять группы быстрого реагирования для поддержки гуманитарных партнеров и защиты внутренне перемещенных лиц по мере необходимости. Миссии следует разработать планы действий в особой обстановке для усиления присутствия сил и полиции Организации Объединенных Наций в том случае, если, согласно информации, полученной в порядке раннего предупреждения, обстановка в плане безопасности ухудшается и пунктам защиты грозит опасность. МООНЮС взаимодействует с правительственными органами на национальном и местном уровнях в вопросе планирования переходных мероприятий и с тем, чтобы заручиться обязательствами соблюдать права внутренне перемещенных лиц. Миссия также разработала совместно с Национальной полицейской службой Южного Судана меморандум о взаимопонимании, касающийся защиты перепрофилированных пунктов и зон, свободных от оружия. Это хорошая основа для того, чтобы МООНЮС могла продолжать оказывать определенную поддержку в деятельности по патрулированию в этих районах и в районах возвращения, как она это делает в других местах размещения внутренне перемещенных лиц по всей стране, и чтобы она могла размещаться совместно с Национальной полицейской службой Южного Судана вблизи перепрофилированных пунктов защиты для оказания некоторой дополнительной технической помощи. Это будет способствовать укреплению потенциала и навыков национальной полиции, одновременно обеспечивая защиту внутренне перемещенных лиц от физического насилия.

191. Как уже говорилось, МООНЮС в настоящее время оказывает Национальной полицейской службе Южного Судана техническую поддержку в борьбе с сексуальным и гендерным насилием и преступлениями, совершаемыми несовершеннолетними, и ее участвующий в этой деятельности персонал размещается в Джубе совместно с полицией. Как представляется, правительство Южного

Судана проявляет достаточный интерес к тому, чтобы распространить эту инициативу по совместному размещению на другие районы страны. Техническая помощь полиции в более широком смысле должна быть сосредоточена на работе с населением, и к этому вопросу следует подходить с полным пониманием того, что в некоторых районах страны высокопоставленные сотрудники полиции предположительно участвовали в военных наступательных действиях и несут ответственность за серьезные нарушения прав человека. Формирование объединенных полицейских сил должно быть предпосылкой для более широкой деятельности по наращиванию потенциала, включая тактическую подготовку и оперативную поддержку. Миссии необходимо будет обеспечить по отношению к деятельности по укреплению потенциала Национальной полицейской службы Южного Судана применение подхода по принципу «не навреди» и энергично проводить политику должной осмотрительности в области прав человека.

192. Способность МООНЮС проецировать свои силы и персонал на более широкую территорию имеет решающее значение для выполнения ее мандата по защите гражданского населения. Поэтому Миссии следует сосредоточить внимание на повышении мобильности и эффективности в целях усиления проецирования силы на выявленные «горячие точки». Следует провести тщательный анализ заявлений о требованиях к подразделениям, чтобы точно определить, какое оборудование необходимо, какое недоиспользуется, а какое нуждается в замене. Перепрофилирование некоторых пунктов защиты гражданского населения позволит высвободить дополнительные войска для мобильного развертывания, и часть этого потенциала должна быть реинвестирована в расширение возможностей в плане оперативных действий в отдаленных районах, усиление охраны «горячих точек», потенциальных районов возвращения перемещенных лиц и приоритетных районов, где гуманитарные организации обращаются с просьбами об оказании содействия в доставке помощи. Следует продолжать усилия по обеспечению комплексного патрулирования. Миссия должна также и впредь отдавать предпочтение патрулированию по принципу разветвленной сети и обеспечить выделение дополнительных сил для целевого длительного патрулирования. Учитывая ограниченные возможности Миссии по передвижению по автомобильным дорогам в сезон дождей и расходы, связанные с авиаперелетами, Организации Объединенных Наций следует, как это было предложено должностными лицами Миссии, изучить наиболее подходящий способ более активного передвижения по рекам для повышения мобильности на основе оценки, в частности, экологических последствий такого сценария.

193. МООНЮС следует также рассмотреть вопрос о корректировке порядка найма помощников по связям с общинами и управления их работой, с тем чтобы они могли вносить более существенный вклад в формирование сетей раннего предупреждения. В частности, эти корректировки могли бы включать переподчинение помощников по связям с общинами преимущественно Отделу МООНЮС по гражданским вопросам при сохранении в до определенной степени их двойного подчинения главам местных отделений с закреплением за последними функции надзора. Кроме того, было бы полезно организовать по прибытии в район операций подготовку негражданского персонала, особенно военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, в целях укрепления их подотчетности.

194. Миссии следует также повышать качество сотрудничества с гуманитарными организациями в выявлении «горячих точек», когда это уместно и когда эти организации готовы делиться такой информацией с МООНЮС. В частности, можно было бы больше сделать в плане обмена информацией о картине и масштабах связанного с конфликтом сексуального насилия, соблюдая при этом конфиденциальность пострадавших. Ключом к улучшению обмена информацией

являются укрепление отношений и протоколы обмена информацией. Миссии следует также рассмотреть вопрос о расширении обмена доказательствами с региональными органами, которые также уполномочены регистрировать факты связанного с конфликтом сексуального насилия и других нарушений прав человека.

195. Наконец, группа по обзору отметила, что МООНЮС и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций могли бы потенциально повысить свою результативность за счет укрепления координации своих усилий по устранению коренных причин насилия и недостатков в области верховенства права и управления, используя свои сравнительные преимущества. Такая координация могла бы предполагать более широкое использование инициатив, финансируемых по линии целевого фонда примирения, стабилизации и устойчивости с участием многих партнеров.

3. Мониторинг и расследование нарушений в области прав человека и содействие подотчетности

196. С учетом и без того высокого риска преследований, с которым сталкиваются лидеры гражданского общества в Южном Судане, и повышенного риска в этом плане, который может возникнуть в предвыборный период, было бы полезно, если бы МООНЮС уделяла больше внимания защите правозащитников. Совет Безопасности мог бы рассмотреть вопрос о включении этого аспекта, в соответствующих случаях, в мандат МООНЮС. Необходимо также, чтобы МООНЮС обратила более пристальное внимание на связанное с конфликтом сексуальное насилие и упрочила свое понимание этой проблемы как одного из ключевых аспектов конфликта, подрывающего мир. Публичные доклады Отдела по правам человека в 2019 и 2020 годах включали конкретные сведения о связанном с конфликтом сексуальном насилии, а должностные лица МООНЮС содействовали укреплению национального потенциала в борьбе с таким насилием за счет профессиональной подготовки и разработки учебных программ. Однако эти усилия должны получить более широкую поддержку со стороны Миссии. Некоторые собеседники предлагали внедрять в работу Миссии там, где это возможно и где у нее есть слабые места, специальные знания и потенциал, предоставляемые по линии других структур системы Организации Объединенных Наций, таких как Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»). Отделу МООНЮС по правам человека наряду с ее Консультативной секцией по вопросам верховенства права и специалистами по избирательному процессу также необходимо будет оказывать поддержку законодательным реформам, предусмотренным в рамках осуществления Обновленного мирного соглашения.

197. Инициатива Отдела по правам человека по отслеживанию потерь среди гражданского населения является заметным достижением, которое следует сохранить. Миссии следует обеспечить, чтобы ее усилия в этом плане были увязаны и интегрированы с ее усилиями по раннему предупреждению и с усилиями по отслеживанию инцидентов, осуществляемыми другими ее подразделениями. Кроме того, по мере того как силы МООНЮС переходят на более мобильную систему защиты, Миссии следует подумать о том, позволит ли усиление ее оперативной следственной группы дополнительным персоналом, переводимым со стационарных постов, повысить своевременность проведения расследований и представления данных.

198. Как уже говорилось, МООНЮС следует рассмотреть вопрос о более четкой координации действий с Комиссией по правам человека в Южном Судане. Миссия и другие соответствующие субъекты системы Организации Объединенных Наций также должны рассмотреть вопрос о стратегическом партнерстве с органами и механизмами Африканского союза и о взаимодействии с континентальными структурами, такими как Специальный комитет высокого уровня Африканского союза по Южному Судану, для продвижения различных аспектов повестки дня в области прав человека. Такие усилия могут включать обмен информацией между МООНЮС и Африканской комиссией по правам человека и народов через ее Докладчика по Южному Судану, а также координацию усилий или совместную работу по части пропагандистской деятельности. По мере создания Смешанного суда для Южного Судана МООНЮС, по-видимому, необходимо будет обмениваться информацией с Комиссией Африканского союза и анализировать свои возможности по оказанию Суду дополнительной поддержки. Хотя пока неясно, будут ли диалоги на низовом уровне играть какую-то роль в формировании Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран, и если да, то какую именно, Отдел МООНЮС по правам человека и ее Консультативная секция по вопросам верховенства права вполне могли бы поддержать Африканский союз в проведении консультаций на низовом уровне по вопросу о Комиссии по установлению истины, примирению и залечиванию ран и оказать техническую помощь в ее создании.

4. Создание условий, благоприятствующих оказанию гуманитарной помощи

199. Миссии следует возобновить диалог с гуманитарными организациями относительно ожиданий, предъявляемых к МООНЮС применительно к действиям в чрезвычайных ситуациях, угрожающих гуманитарным организациям и операциям. Возможности МООНЮС по реагированию на чрезвычайные ситуации в разных местах различны, и важно прояснить, какую роль МООНЮС может играть в полевых условиях. В связи с этим, возможно, потребуется диалог на уровне центра и на уровне полевых отделений. Миссии, возможно, потребуется проводить более энергичную и систематическую работу со своими военнослужащими, объясняя им, какие действия они должны предпринимать в случае получения ими просьбы об оказании чрезвычайной помощи или запроса от гуманитарных организаций, ищущих убежища в расположении МООНЮС.

200. Гуманитарным организациям, которые в связи с перепрофилированием пунктов защиты гражданского населения решат переориентировать финансирование со статусного предоставления услуг на оказание услуг в зависимости от потребностей, может потребоваться дополнительная поддержка со стороны мобильных групп МООНЮС для обеспечения безопасности при доставке гуманитарной помощи. При оказании такой поддержки необходимо будет проявлять осторожность, сохраняя четкое разграничение между МООНЮС и гуманитарными организациями и не нанося ущерба гуманитарным принципам.

VII. Потенциал Миссии

A. Структура и потенциал военного компонента

201. Максимальная численность личного состава военного компонента Миссии составляет 17 000 человек. Однако Миссия действует при численности личного состава, которая значительно ниже максимальной: на момент проведения независимого стратегического обзора в Южном Судане находился 14 621 военнослужащий МООНЮС. Хотя уровень насилия уже не столь высок, как в 2016 и 2017 годах, когда он потребовал увеличения максимальной численности

личного состава, разжигаемое в политических целях межобщинное насилие привело к увеличению в 2020 году числа инцидентов с применением насилия и числа людей, пострадавших от насилия, по сравнению с 2019 годом. Кроме того, по мере приближения выборов на фоне экономической неопределенности уровень насилия, вероятно, будет возрастать. Страны региона вряд ли будут играть в этом вопросе столь же активную роль, какую они играли ранее, поскольку они, скорее всего, переключат внимание на свои собственные национальные приоритеты. Хотя МООНЮС вряд ли когда-либо будет располагать достаточным количеством войск для предотвращения наихудшего сценария насилия в отношении гражданского населения во время выборов, Миссии понадобится достаточное количество войск для предотвращения насилия в меньшем объеме и защиты гражданского населения в различных потенциальных «горячих точках» по всей стране. Для удовлетворения любых требований в отношении увеличения численности войск МООНЮС в преддверии выборов и обеспечения фактического развертывания дополнительных войск на местах понадобится приблизительно год. К тому же правительство, несмотря на заблаговременное представление уведомлений, продолжает задерживать выдачу разрешений на импорт важнейшего имущества и оборудования, включая оружие и боеприпасы. Поэтому, если в рамках будущего мандата МООНЮС утвержденная численность войск будет значительно сокращена, будет трудно обратить вспять это изменение до потенциального ухудшения ситуации в области безопасности в преддверии выборов.

202. На момент проведения консультаций группой по обзору МООНЮС перепрофилировала три пункта защиты гражданского населения в лагеря для внутренне перемещенных лиц и планировала перепрофилировать дополнительное число пунктов в ноябре 2020 года. До перепрофилирования пунктов шесть пехотных рот, составляющих примерно 14 процентов всех пехотных сил МООНЮС, обеспечивали статичную защиту в пяти пунктах защиты гражданского населения по всей стране. После перепрофилирования МООНЮС в краткосрочной перспективе все же придется оставить примерно половину тех сил, которые в настоящее время размещены близ пунктов защиты, с тем чтобы располагать там силами быстрого реагирования и осуществлять патрулирование в зонах, свободных от оружия, вокруг перепрофилированных пунктов. Поэтому, хотя перепрофилирование должно обеспечить МООНЮС некоторое повышение мобильности, перепрофилирование трех пунктов не позволяет существенно сократить численность войск.

203. Группа по обзору выслушала различные мнения заинтересованных сторон относительно потенциальной реконфигурации военного компонента МООНЮС. Руководство Миссии считало, что сокращение численности военного контингента Миссии до уровня ниже нынешней численности развернутого персонала является целесообразным с учетом первых успехов в осуществлении Обновленного мирного соглашения в целях обеспечения наличия достаточных средств для оперативной деятельности Миссии, принимая во внимание сложную ситуацию с бюджетированием деятельности по поддержанию мира. Многие другие заинтересованные стороны, включая некоторых дипломатов и большинство заинтересованных сторон из числа национальных и международных неправительственных организаций, считали, что сокращение численности войск нежелательно, учитывая вероятность продолжения и роста насилия в преддверии выборов в Южном Судане, сложную обстановку в плане безопасности в регионе и важность сохранения присутствия МООНЮС на местах для поддержки деятельности на субнациональном уровне. Большинство дипломатов, с которыми консультировалась группа по обзору, подчеркивали, что, не считая всех остальных факторов, Миссия должна соответствовать своему назначению и располагать достаточным числом военнослужащих для действий в нынешней

обстановке в плане безопасности. Многие заинтересованные стороны считали необходимым, чтобы МООНЮС сохраняла сильное постоянное присутствие на местах при одновременном повышении мобильности в предстоящие годы для поддержки мероприятий по подготовке к выборам, обеспечения защиты в районах возвращения перемещенных лиц и поддержки разрозненных действий по оказанию гуманитарной помощи. Поэтому некоторая часть войск, которая больше не требуется для статичной охраны пунктов защиты гражданского населения, может стать ценным активом для Миссии, если этих военнослужащих использовать в качестве резерва и для развертывания по принципу разветвленной сети для решения проблем в «горячих точках» и для поддержки приоритетных направлений деятельности Миссии. Учитывая динамичный характер конфликта в Южном Судане, группа по обзору рекомендует МООНЮС проводить регулярную оценку своего присутствия на местах для обеспечения того, чтобы расположение баз соответствовало угрозам.

204. С учетом этих факторов и анализа нынешних сильных и слабых сторон сил группа по обзору рекомендует сократить их утвержденную максимальную численность до 15 000 человек, что соответствует уровню численности личного состава, развернутого на местах в настоящее время. Это позволило бы констатировать, что ситуация по сравнению с тем периодом, когда насилие достигало своего пика, изменилась и что должностные лица в Южном Судане добились определенного прогресса в выполнении своих обязательств по Обновленному мирному соглашению. Такая численность также позволила бы сохранить способность МООНЮС справляться с не очень масштабным и разрозненным насилием, которое может продолжаться или даже усилиться в том случае, если политические деятели не буду проявлять воли к полному осуществлению Обновленного мирного соглашения, и по мере приближения выборов в стране.

205. В ближайшие год — два утвержденная численность войск МООНЮС может быть дополнительно сокращена (сокращение может составить до двух батальонов), но только в случае полного соблюдения определенных условий и контрольных показателей. Эти условия включают: значительные улучшения в части свободы передвижения Миссии; пересмотр путем переговоров меморандумов о взаимопонимании и заявлений о требованиях к подразделениям для обеспечения того, чтобы воинские контингенты были самодостаточными и могли дислоцироваться в течение долгого времени в тяжелых условиях временных оперативных баз, обеспечивая проведение операций по патрулированию по принципу разветвленной сети; сокращение числа постоянных баз Миссии на основе оценки рисков; развертывание вездеходов, либо в качестве принадлежащего контингентам имущества, либо в качестве имущества Организации Объединенных Наций, способных обеспечить достаточные возможности для перевозок по меньшей мере трех пехотных рот по всему району операций Миссии; увеличение радиуса действий сил за счет эффективного использования сети рек Южного Судана посредством применения самоходных вспомогательных судов и барж для морского подразделения сил и небольших патрульных катеров для некоторых пехотных подразделений; и укрепление потенциала раннего предупреждения.

206. Ситуация на местах существенно изменилась с тех пор, как были задуманы и включены в мандат Миссии региональные силы МООНЮС по защите. Заинтересованные стороны признали полезность включения региональных войск в состав сил МООНЮС для активизации политического участия региона в решении проблем, связанных с отсутствием безопасности. Однако сейчас ситуация с безопасностью в Джубе достаточно стабильная и более спокойная, чем во многих других районах страны. Региональные силы по защите были интегрированы в сектор Джуба, с тем чтобы МООНЮС могла передислоцировать другие войска

из столицы в более нестабильные районы в соответствии с изменением динамики конфликта и потребностями Миссии. В настоящее время все войска выполняют одни и те же предусмотренные мандатом задачи. Это изменение можно было бы учесть в мандате, признав, что многие из задач, предусмотренных для региональных сил по защите, сохраняют актуальность для всего военного компонента МООНЮС.

207. Управление по военным вопросам должно обеспечить, чтобы войска в составе МООНЮС обладали достаточными знаниями и навыками для выполнения поставленных задач, а МООНЮС, как это предусмотрено в Наставлении Организации Объединенных Наций для пехотных батальонов, должна обеспечивать проведение оценки прибывающих военнослужащих на предмет их осведомленности о защите гражданского населения в целом и о сексуальном и гендерном насилии и сексуальном насилии в связи с конфликтом в частности. Ликвидировать пробелы в навыках уже во время пребывания в Миссии трудно, учитывая темпы операций. Однако там, где навыков и знаний не хватает, МООНЮС должна работать над устранением этих пробелов. Миссии следует также увеличить число специалистов по гендерным вопросам в составе сил. Поддержку этим усилиям могли бы оказать подвижные учебные группы из Нью-Йорка или региональных центров подготовки миротворцев, обладающие соответствующим опытом в гендерной области и в области связанного с конфликтом сексуального насилия. Миссии следует также принимать меры для того, чтобы имеющийся опыт не утрачивался в связи с ротацией советников по гендерным вопросам в составе сил, и пересмотреть продолжительность их службы, с тем чтобы определить, является ли этот срок целесообразным или же он пагубно сказывается на эффективности их функции.

B. Корректировка профессиональных навыков полицейских Организации Объединенных Наций и специалистов по пенитенциарным учреждениям

208. В настоящее время в Миссии имеются 733 полицейских, служащих по индивидуальному контракту, и шесть сформированных полицейских подразделений численностью 1290 сотрудников. Три сформированных полицейских подразделения МООНЮС находятся в Джубе, одно — в Малакале, одно — в Бентиу и одно — частично в Боре и частично в Вау. Группа по обзору выслушала предложения МООНЮС о сокращении численности сформированных полицейских подразделений и репатриации двух подразделений вследствие сокращения потребностей в связи с перепрофилированием некоторых пунктов защиты гражданского населения. Группа признает, что со временем некоторые сформированные полицейские подразделения станут излишними в связи с перепрофилированием пунктов защиты, однако рекомендует сокращать численность сформированных полицейских подразделений постепенно, с учетом складывающихся условий. Это позволит МООНЮС наблюдать за ситуацией в пунктах защиты в течение значительного периода времени после их перепрофилирования, с тем чтобы быть уверенным в том, что Национальная полицейская служба Южного Судана обладает достаточным потенциалом и готовностью для оказания полицейских услуг в этих районах.

209. Потребности МООНЮС в полицейских, служащих по индивидуальному контракту, в предстоящем году, по всей видимости, останутся относительно стабильными, и таких полицейских необходимо будет по-прежнему дислоцировать во всех десяти полевых отделениях, где они в настоящее время работают. По мере уменьшения потребности в патрулировании силами служащих по индивидуальному контракту полицейских в перепрофилируемых пунктах защиты

гражданского населения МООНЮС необходимо будет активнее размещать их совместно с Национальной полицейской службой Южного Судана для консультирования последней и мониторинга ее действий на местах. Некоторым служащим по индивидуальному контракту полицейским следует также переключиться на поддержку инициатив по работе с населением, дополнительное специализированное обучение по вопросам сексуального и гендерного насилия и защиты женщин, проведение расследований и ведение дел, включая поддержку системы правосудия и укрепление навыков южносуданских полицейских. Независимо и на основе совместной деятельности с Национальной полицейской службой Южного Судана МООНЮС следует взять на вооружение такую модель работы с населением, которая будет применяться дифференцированно в различных географических районах страны, а не единообразно по всей стране.

210. С учетом этого предусматриваемого изменения роли служащих по индивидуальному контракту полицейских Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы такие полицейские, направляемые в состав МООНЮС, обладали более широкими знаниями и разнообразным опытом в таких областях, как гендерная проблематика, сексуальное и гендерное насилие, реформа полиции и проведение расследований, и другими техническими навыками, которые позволят им вносить вклад в укрепление системы правосудия в Южном Судане. Для этого, возможно, потребуется перевести некоторых служащих по индивидуальному контракту полицейских в специализированную полицейскую группу, расширив ее. Миссия могла бы также рассмотреть вопрос о развертывании служащих по индивидуальному контракту полицейских в качестве связующего звена с Консультативной с секцией по вопросам верховенства права и Секцией по правам человека, чтобы обеспечить согласованность их усилий по укреплению системы правосудия. Кроме того, МООНЮС следует поддерживать Национальную полицейскую службу Южного Судана в вопросе увеличения числа женщин в ее составе и расширения ее возможностей по выполнению полицейских функций.

211. В Миссии имеются также свыше 80 предоставляемых правительством сотрудников, которые работают в качестве сотрудников исправительных учреждений в местах содержания под стражей при пунктах защиты гражданского населения. Перепрофилирование некоторых пунктов защиты приведет к тому, что нынешние функции этих сотрудников станут излишними. Если предоставляющие этих сотрудников государства-члены согласятся на то, чтобы скорректировать функции и квалификацию некоторых из этих сотрудников, то часть из них можно было бы в координации с ПРООН перевести на должности технических консультантов для национальной системы исправительных учреждений. Другие должности предоставляемых правительством сотрудников можно было бы перепрофилировать для поддержки других областей реформы в области верховенства права.

C. Потенциал полевых отделений

212. До настоящего времени МООНЮС было достаточно небольшой Консультативной группы по вопросам верховенства права, которая базируется в Джубе, но при необходимости выезжает на места для оказания поддержки в проведении оценок и помощи в работе выездных судов. До формирования Обновленного переходного правительства национального единства это была вполне адекватная модель. В соответствии с рекомендациями данной группы по обзору в отношении расширения технической поддержки и консультативных возможностей в секторах верховенства права, правосудия и обеспечения подотчетности МООНЮС следует расширить свой полевой потенциал в области верховенства

права, чтобы обеспечить возможность более регулярного взаимодействия с субнациональными субъектами и оказание поддержки расширенной деятельности системы выездных судов. Это позволило бы МООНЮС воспользоваться возможностями для проведения реформ на субнациональном уровне. Этот потенциал в области верховенства права можно было бы укрепить во всех полевых отделениях или только в приоритетных точках, где вероятен высокий спрос на такую поддержку и где она требуется в первую очередь. Миссия могла бы попытаться заполнить некоторые из этих должностей за счет сотрудников, предоставляемых правительством, чтобы минимизировать увеличение штата и бюджетных заявок, хотя некоторое увеличение, скорее всего, все же потребуется.

213. Учитывая нехватку на местах персонала, обладающего опытом в области борьбы с сексуальным насилием в связи с конфликтом, Отделу МООНЮС по правам человека следует рассмотреть возможность перепрофилирования должностей некоторых работающих на местах специалистов по правам человека в должности советников по вопросам защиты женщин или продолжать работу по постепенному объединению этих местных должностей, обновив для этого их описания и включив в них требование к набираемым сотрудникам обладать специальными знаниями в области гендерной проблематики и тематики связанного с конфликтом сексуального насилия. Миссии следует также обеспечить, чтобы гражданский персонал, не относящийся к Отделу по правам человека, был лучше подготовлен в плане выявления связанного с конфликтом сексуального насилия и противодействия такому насилию. Для этого необходимо либо активизировать соответствующую подготовку, либо шире использовать действующих на местах координаторов по гендерным вопросам и вопросам защиты женщин. В этой критически важной области Миссия могла бы рассмотреть возможность найма, в соответствующих случаях, национальных специалистов, которые могли бы принести с собой глубокое знание местных условий и полезные технические и языковые навыки как дополнение к различным навыкам, которыми обладают международные сотрудники.

214. Группа по обзору также выявила необходимость постепенного наращивания потенциала Отдела общественной информации на уровне полевых отделений в течение следующих года — двух в соответствии с изменениями в роли Миссии, связанной с выборами, с целью помочь Отделу по политическим вопросам, Отделу по гражданским вопросам и Группе по избирательному процессу в проведении просветительской работы с избирателями и усилиях по расширению гражданского пространства. Необходимо также наращивать потенциал сотрудников подразделений коммуникации и общественной информации, чтобы они могли работать в современной медийной среде и повышать свою способность производить и распространять беспристрастную, справедливую и объективную информационную продукцию в преддверии выборов.

D. Потенциал штаба Миссии

215. В настоящее время МООНЮС имеет двух штатных сотрудников по вопросам реформы сектора безопасности и не располагает персоналом, который бы конкретно занимался вопросами разоружения, демобилизации и реинтеграции. Сотрудники по вопросам реформы сектора безопасности оказывают ограниченную техническую поддержку по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции. Если Совет Безопасности расширит техническую консультативную роль МООНЮС в области реформы сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции, как это рекомендовано в настоящем докладе, то МООНЮС потребуются дополнительные сотрудники при штабе для предоставления таких экспертных услуг. Для этого, в частности, потребуется в течение

первого года создать при штабе ограниченное число должностей консультантов, обеспечив для них бюджет и возможность выезжать на места для оказания поддержки главам полевых отделений по мере необходимости.

216. Миссии следует проанализировать ситуацию и решить, располагает ли она достаточным потенциалом и обладающим соответствующей квалификацией персоналом для оказания технической поддержки в составлении Конституции и проведении правовых реформ, которые потребуются в рамках осуществления Обновленного мирного соглашения. Если ее персонал не обладает необходимой квалификацией, МООНЮС следует рассмотреть возможность корректировки описания существующих должностей, с тем чтобы обеспечить наличие такой специализации в рамках имеющихся ресурсов. МООНЮС необходимо будет также постепенно увеличить численность персонала своей Группы по избирательному процессу для поддержки мероприятий по подготовке к выборам, начиная с небольшого увеличения числа базирующихся в Джубе сотрудников, которые могут оказывать техническую поддержку, и поэтапно наращивать потенциал по мере явного прогресса в деле организации заслуживающих доверия выборов.

217. МООНЮС следует сохранить свой специализированный потенциал в области защиты детей. В дополнение к рекомендованным изменениям в отношении действующих на местах специалистов по вопросам связанного с конфликтом сексуального насилия, о которых уже говорилось, Отделу МООНЮС по правам человека следует также рассмотреть вопрос о том, сможет ли он продолжать наращивать свой потенциал в рамках действующего штатного расписания путем перевода дополнительного числа сотрудников в оперативную следственную группу Отдела. Наконец, в настоящее время в Отделе МООНЮС по правам человека очень мало сотрудников, занимающихся вопросами осуществления политики должной осмотрительности в области прав человека. Если Миссия будет усиливать свою роль в области технической поддержки, как это предусмотрено в настоящем докладе, ей необходимо будет увеличить в составе Отдела число сотрудников, занимающихся вопросами политики должной осмотрительности в области прав человека.

E. Изменение роли Секции помощи, реинтеграции и защиты в целях укрепления потенциала Миссии в обеспечении защиты на местах

218 За время существования Миссии роль Секции помощи, реинтеграции и защиты изменилась. Хотя собеседники признавали важный вклад Секции помощи, реинтеграции и защиты в обеспечение координации между Миссией и гуманитарным персоналом, этот мандат частично совпадает с мандатом Управления по координации гуманитарных вопросов, которое играет ведущую роль в координации между гражданскими и военными структурами и которое в соответствии со своим общим мандатом отвечает за поддержку координации деятельности по гуманитарному реагированию в стране. В связи с перепрофилированием пунктов защиты гражданского населения в Вау, Боре и Джубе МООНЮС следует рассмотреть вопрос о перепрофилировании некоторых из своих сотрудников по вопросам помощи, реинтеграции и защиты для выполнения ими функций специалистов по защите гражданского населения, обеспечив их двойное подчинение главам полевых отделений и базирующемуся в Джубе старшему советнику по вопросам защиты гражданского населения. Миссия располагает крайне ограниченным числом специалистов по защите гражданского населения, и такое перепрофилирование позволило бы расширить возможности по защите, что потенциально содействовало бы обеспечению более стратегического и

скоординированного характера планирования деятельности по защите гражданского населения.

F. Безопасность, охрана Миссии и ее готовность к риску

219. Миссия добилась определенных улучшений в плане охраны и безопасности персонала. По словам персонала Миссии, была проведена модернизация нескольких полевых госпиталей, с тем чтобы расширить возможности МООНЮС в плане ухода за ранеными и больными сотрудниками. В Джубе был создан объединенный оперативный центр для обеспечения более тесного взаимодействия между Департаментом по вопросам охраны и безопасности, полицией Организации Объединенных Наций и силами в вопросах охраны и безопасности персонала. Группа по обзору также выявила заметные улучшения физических условий жизни и работы женского персонала в соответствии с контрольными показателями гендерного паритета, установленными Генеральным секретарем, что должно оказать существенное влияние на показатели удержания гражданского персонала женского пола. Однако необходимо сделать гораздо больше для дальнейшего улучшения этих показателей, как это подчеркивается в разделе V настоящего доклада.

220. Группа по обзору пришла к выводу, что Департамент по вопросам охраны и безопасности имеет достаточно возможностей для удовлетворения потребностей персонала МООНЮС и потребностей всех структур страновой группы Организации Объединенных Наций, на которые распространяется мандат Департамента по вопросам охраны и безопасности. Вместе с тем для обеспечения более действенной и мобильной работы гражданского персонала МООНЮС, как это предусмотрено руководством Миссии, потребуется более активная поддержка со стороны Департамента по вопросам охраны и безопасности, и МООНЮС необходимо будет продолжать оценку ситуации на предмет достаточности ее потенциала и правильности выбора мест базирования с учетом изменения характера деятельности Миссии.

221. Хотя Департамент по вопросам охраны и безопасности пояснил, что его позиция в вопросе о рисках соответствует выявленным угрозам для персонала, которые исходят от правительственных сил и негосударственных вооруженных групп, как должностные лица Миссии, так и сотрудники гуманитарных организаций выражали в ходе контактов с группой по обзору озабоченность по поводу того, что Департамент по вопросам охраны и безопасности придерживается чрезмерно жесткой позиции в вопросе о рисках, неоправданно ограничивая передвижение персонала. Откорректировать эту позицию может быть непросто, учитывая опасения в отношении потенциального воздействия такого шага на защиту и безопасность персонала. Однако усилия Департамента должны быть в первую очередь направлены на укрепление способности компонентов Миссии осуществлять свою деятельность в соответствии с мандатом при одновременном снижении рисков.

222. МООНЮС также не должна накладывала на себя слишком обременительных ограничений в вопросе применения и развертывания авиационных средств. Группа по обзору установила наличие озабоченностей по поводу того, что пороговый уровень риска в вопросах принятия решений о применении авиационных средств, когда такие решения принимаются только в Джубе на самых высоких уровнях руководства Миссии, является слишком низким, что ведет к чрезмерной централизации процесса и делает его слишком громоздким. Миссии следует подумать о пересмотре позиции в вопросе о том, что считать крайне и недопустимо опасной ситуацией для воздушных судов. Хотя два вертолета МООНЮС были

сбиты и Миссия действительно сталкивается с повышенным риском по сравнению с другими операциями по поддержанию мира, важно, чтобы Миссия сохраняла готовность и способность использовать авиацию для поддержки деятельности по защите гражданского населения и сохраняла реалистичное представление о рисках, которым подвергаются воздушные суда, по мере изменения ситуации в области безопасности и изменений применительно к вооруженным субъектам, причастным к насилию.

G. Авиационные средства

223. В настоящее время в распоряжении Миссии имеется 22 гражданских и 8 военных воздушных судов. Показатель использования Миссией самолетов в 2019–2020 финансовом году составил 72,36 процента, а вертолетов — 79,02 процента. Эти показатели, а также данные, полученные в результате консультаций, проведенных группой по обзору, свидетельствуют о том, что нынешнее число авиационных средств Миссии соответствует задачам, поставленным в ее мандате. С учетом продолжительных сезонов дождей, плохого состояния дорожной инфраструктуры, важности сохранения или повышения мобильности действий МООНЮС по защите гражданского населения и сохранения воздушной поддержки для обеспечения безопасности персонала нынешние воздушные средства необходимо сохранить.

VIII. Отношения с властями Южного Судана

224. Как было подчеркнуто, отношения Миссии с властями Южного Судана как с правительством принимающей страны оказывают большое воздействие на способность Миссии к эффективным действиям. Для деятельности миротворческих миссий требуется согласие принимающей страны, и, если такое согласие является неискренним и предоставляется неохотно, это вредит миротворческим усилиям. Как уже отмечалось, нарушения Соглашения о статусе сил серьезно затрудняют деятельность Миссии. Благодаря регулярной информационно-просветительской работе руководство Миссии сумело улучшить отношения с властями Южного Судана. Хотя это было признано заинтересованными сторонами, которые беседовали с группой по обзору, необходимо сделать гораздо больше для того, чтобы Миссия могла действовать эффективнее, в частности необходимо устранить препятствия для свободного передвижения. Несмотря на всю важность прочных и конструктивных отношений между МООНЮС и правительством принимающей страны, существуют некие внутренние факторы напряженности, которые МООНЮС в ближайшее время не сможет устранить. Миссия уполномочена предотвращать и реагировать на угрозы в плане защиты, которые порой исходят от правительственных субъектов, и этот мандат необходимо сохранить.

225. Группа по обзору пришла к выводу, что существенно изменить эту динамику только за счет усиления роли МООНЮС в части технической помощи или укрепления потенциала вряд ли удастся. Манипулирование гуманитарной помощью и сохраняющиеся ограничения в отношении гуманитарных организаций указывают на то, что вливание ресурсов не обязательно приведет к появлению рычагов воздействия или к неограниченному доступу. Кроме того, группе по обзору было ясно, что МООНЮС не сможет в полной мере играть в части укрепления потенциала и оказания технической помощи ту роль, которую от нее ожидает правительство Южного Судана, — отчасти из-за ограниченности ресурсов, из-за того, что МООНЮС не является идеальным субъектом для выполнения некоторых из этих задач, а также из-за того, что риски, связанные с увеличением

объема некоторых видов помощи, в настоящий момент остаются слишком высокими. Однако политическая динамика и риски не одинаковы по всей стране, и техническая помощь властям на уровне штатов и округов может в некоторых случаях быть более действенной, чем на общенациональном уровне. Техническая поддержка со стороны Миссии и ее взаимодействие с политическими деятелями и гражданским обществом на субнациональном уровне могут способствовать необходимой децентрализации и могут также использоваться для оказания дополнительного влияния на общенациональном уровне.

226. Группа по обзору обозначила некоторые шаги по изменению ситуации, с помощью которых МООНЮС и власти Южного Судана могли бы улучшить свои отношения и продемонстрировать добрую волю. Во-первых, МООНЮС необходимо постоянно умерять ожидания южносуданских властей в отношении того, какую роль Миссия может играть при ее мандате и ее ограниченных ресурсах. Во-вторых, для того чтобы укрепить доверие и сделать так, чтобы правительство признало МООНЮС в качестве партнера в усилиях по обеспечению законности и прочного мира, а не воспринимало ее в качестве угрозы, крайне важно, чтобы у МООНЮС и государственной власти были возможности для честного обмена мнениями о ситуации и дальнейших шагах, включая четкое и непрерывное обсуждение действий, которые препятствуют работе Миссии. Такой обмен должен также основываться на реалистичных ожиданиях МООНЮС в отношении правительства с учетом огромного дефицита институционального потенциала и только зарождающейся концепции общественного договора и ответственности за благополучие граждан, которая еще не укоренилась на различных уровнях управления. В этой связи создание постоянных, проводимых ежемесячно или еженедельно форумов для взаимодействия между руководством Миссии, соответствующими министрами кабинета и, в соответствующих случаях, президентом было бы выгодно обеим сторонам. Помимо этого, следует рассмотреть вопрос об активизации взаимодействия с южносуданскими властями с участием не только Организации Объединенных Наций, но и Африканского союза и ИГАД.

227. Отделению Организации Объединенных Наций при Африканском союзе также следует сотрудничать с МООНЮС в выявлении ключевых областей, в которых взаимодействие с африканскими странами и институтами могло бы способствовать влиянию МООНЮС на южносуданские власти. Для этого необходимо последовательно и в срочном порядке поднимать вопрос о свободе передвижения и другие связанные с этим проблемы. Препятствия, мешающие работе Миссии, должны быть предметом самой серьезной озабоченности не только Организации Объединенных Наций, но и африканских заинтересованных сторон: успешное осуществление мандата Миссии принесет огромную пользу региону и континенту в целом сейчас, когда он стремится к тому, чтобы пушки в Африке замолчали. Поэтому африканские заинтересованные стороны должны сделать все возможное для того, чтобы Миссия работала в более благоприятных условиях. Совету Безопасности и государствам-членам следует признать, что их взаимодействие с Южным Суданом также сказывается на свободе передвижения Миссии либо в лучшую, либо в худшую сторону. Необходимо поддерживать диалог с южносуданскими должностными лицами по вопросам, вызывающим у них обеспокоенность, и определить четкие пути решения проблемных вопросов с каждой стороны. Сокращение числа или устранение нарушений Соглашения о статусе сил должны быть частью постоянного совместного диалога этих субъектов. Эта тема должна присутствовать в обсуждениях вопросов любого будущего перепрофилирования пунктов защиты гражданского населения и должна быть условием усиления поддержки в области укрепления потенциала. Наконец, для того чтобы определить пути конструктивного продвижения вперед,

участвующие в мирном процессе заинтересованные стороны могли бы рассмотреть возможность взаимодействия с южносуданскими субъектами по проблемам, которые привели к санкциям Совета Безопасности.

IX. Заключение

228. Достижение прочного и всеобъемлющего мира в Южном Судане требует решения проблемы глубоко укоренившихся силовых традиций и политических систем, которые в основном подпитывали насилие, вместо того чтобы служить цели защиты граждан и создания условий для их процветания. Доклад Комиссии Африканского союза по расследованию событий в Южном Судане наглядно подтвердил, что причиной гражданской войны в Южном Судане была глубинная борьба за политическую власть и контроль над природными ресурсами страны, которая сталкивается с серьезными проблемами в области управления и чьи государственные институты только нарождаются. Группа по обзору пришла к выводу, что, хотя Обновленное мирное соглашение позволило сдержать политическое насилие и создало возможности для проведения реформ, большинство глубинных факторов, способствующих нестабильности, до сих пор не устранены. Ситуация в Южном Судане остается хрупкой, и опасность рецидива насилия очень велика на фоне приближающихся выборов, намеченных в Обновленном мирном соглашении. При этом страна не добилась существенного прогресса в реформе сектора безопасности, в разоружении, демобилизации и реинтеграции, в реформе финансового управления или в обеспечении подотчетности.

229. Поэтому присутствие, мандат и деятельность МООНЮС по-прежнему имеют жизненно важное значение. Сохраняют свою актуальность основные компоненты мандата Миссии: содействие смягчению последствий насилия для населения посредством деятельности по всем трем уровням ее концепции защиты гражданского населения, создание условий, благоприятствующих оказанию гуманитарной помощи, отслеживание нарушений и содействие обеспечению подотчетности и содействие созданию основ прочного мира и более совершенного управления. Некоторые корректировки в работе Миссии в рамках этих основных компонентов, о которых говорится в настоящем докладе, помогут Миссии воспользоваться открывающимися возможностями.

230. Для продвижения вперед также крайне важно, чтобы субъекты лучше использовали все имеющиеся ресурсы и связи: в рамках МООНЮС за счет более тесной интеграции и более активной деятельности, ориентированной на достижение конкретных результатов; между МООНЮС и страновой группой Организации Объединенных Наций для удовлетворения огромных потребностей на местах при четком и взаимодополняющем разделении труда; между МООНЮС и присутствиями Организации Объединенных Наций в регионе и структурами в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций; и между МООНЮС и африканскими институтами, с упором на энергичное и скоординированное взаимодействие. В этой связи следует отметить, что, если Совет согласится с вышеизложенными рекомендациями, Организации Объединенных Наций, ИГАД и Африканскому союзу предлагается созвать рабочее совещание с участием их соответствующих институтов для выработки совместного плана действий в целях принятия последующих мер. Следует также созвать совещание между этими институтами и южносуданскими заинтересованными сторонами, для того чтобы обеспечить единое понимание мандата и заручиться обязательствами по его осуществлению. Наконец, необходимо, чтобы южносуданские субъекты взяли на себя ответственность за мирный процесс на всех уровнях. Хотя на данном этапе роль международного сообщества крайне важна, следует приложить все силы к тому, чтобы способствовать укреплению самостоятельности местных субъектов везде, где это возможно.